

# Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su  
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

## **In questo numero**

### **Politiche di inclusione e produttività: proposte di integrazione**

- persone e lavoro nella nuova grande trasformazione
- dal collocamento mirato all'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003
- strumenti di inclusione dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro
- il ruolo delle cooperative sociali
- l'inclusione nel sistema dell'istruzione
- buone pratiche e testimonianze

**N. 3 luglio-agosto-settembre 2023**

## PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: [professionalitastudi@edizionistudium.it](mailto:professionalitastudi@edizionistudium.it)

### DIREZIONE

**Giuseppe Bertagna**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;  
**Roberto Rizza**, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna;  
**Giuseppe Scaratti**, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;  
**Michele Tiraboschi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

### CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

**Anna Alaimo**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Professore Associato Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brolo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Associato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Ordinario di Sociologia generale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (*France*); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Professor, Faculty of Education and Culture, Tampere University, Finland; **Francesco Seghezzi**, Presidente Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibilio**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Ordinario Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

### REDAZIONE

**Lilli Viviana Casano** (redattore capo); **Paolo Bertuletti**; **Emanuele Dagnino**; **Giorgio Impellizzieri**; **Stefania Negri**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Silvia Spattini**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy)  
– Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

### **Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale**

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.

## SOMMARIO - n. 3/2023

### **Editoriale**

ILARIA FIORE, FABRIZIO SIMONINI, <i>Le sfide della vulnerabilità: la persona tra impresa e lavoro</i> .....	1
---	---

### **Contributi**

MICHELE TIRABOSCHI, <i>Oltre l'articolo 14 della "legge Biagi": imprese, produttività, inclusione in un mercato del lavoro in trasformazione</i> .....	6
CARMELA GAROFALO, <i>Il sostegno all'inclusione dei soggetti svantaggiati tramite convenzione</i> .....	11
MASSIMILIANO DE FALCO, <i>Dal collocamento mirato all'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003: tessere nuove reti per l'inclusione e la produttività</i> .....	41
EMMANUELE MASSAGLI, <i>Riscoperta e valorizzazione del docente specializzato per l'inclusione</i> .....	69
ILARIA FIORE, <i>Costruire profili professionali per intervenire sul rapporto tra persona con disabilità e mercato del lavoro</i> .....	86
FEDERICA CASTELLUCCI, <i>La cooperazione sociale di tipo B come canale occupazionale mirato: l'art. 14 del D.lgs. 276 del 2003</i> .....	112
GIULIA COLOMBO, <i>Il lavoro nelle cooperative sociali c.d. di tipo B: quando la forma è sostanza</i> .....	128

### **Interventi: buone pratiche**

FEDERICA CASTELLUCCI, <i>Sinergie per il lavoro: alleanze territoriali per l'inclusione</i> .....	147
---	-----

DANIELE FICO, <i>Art. 14: un obbligo generativo. Percorsi d'inclusione e oltre</i> .....	153
LUCA BELLAVITA, GIUSEPPE SARACINO, <i>Processi di integrazione lavorativa di persone con diagnosi di disabilità intellettive. L'esperienza di una Associazione di Promozione Sociale nell'avvio di un tirocinio di inclusione sociale nel settore della navigazione</i> .....	156
PAOLO COVA, <i>L'esperienza di Naturcoop. Le convenzioni articolo 14 "sociali al quadrato" della Provincia di Varese</i> .....	176
DANIELE FICO, <i>L'impatto della cooperazione sociale di tipo B: il metodo VALORIS per misurare la produzione del valore sociale</i> ...	180

### **Interviste**

Intervista a Giuseppe Guerini, Presidente Confcooperative Bergamo.....	189
Intervista a Elena Garbelli, Responsabile Servizio Occupazione Disabili – Collocamento Mirato Milano AFOL Metropolitana – Agenzia Metropolitana per la formazione, l'orientamento e il lavoro .....	198
Intervista a Ylenia Bagiolo e Francesca Paganoni, Operatrici mercato del lavoro Provincia di Sondrio Collocamento mirato.....	209
Intervista a Chiara Andreis, CAE services Italia Srl.....	216
Intervista a Katia Forini, Chief Financial Officer & Managing Director, Roechling Industrial Italy S.r.l.....	220
Intervista a Nicola De Tomasi, Officina Meccanica Aldo De Tomasi S.r.l. ....	225
Intervista a MedicAir .....	228
Intervista a Paola Antonicelli e Andrea Cremonesi, Regione Lombardia.....	231



### **Le sfide della vulnerabilità: la persona tra impresa e lavoro**

*Ilaria Fiore\*, Fabrizio Simonini\*\**

Occuparsi di produttività e inclusione implica intervenire su due mondi che sembrano orientati al perseguimento di obiettivi molto distanti tra loro: da un lato la valorizzazione del fattore economico e dall'altro la promozione di un impegno solidaristico. Le più recenti trasformazioni del lavoro impongono tuttavia linee di azione e risposte capaci di andare oltre questa visione parziale e dicotomica. Infatti, mentre le aziende faticano a rispondere ai propri fabbisogni professionali, fidelizzando e motivando le persone a investire sulla propria professionalità e occupabilità, i dati sull'inserimento lavorativo di persone che si trovano in una condizione di fragilità, e che potrebbero trovare uno spazio di realizzazione entro un percorso occupazionale, sono tutt'altro che incoraggianti. Sembra esserci una potenziale difficoltà di incontro virtuoso tra bisogni complementari che, tuttavia, non trova oggi la strada per declinarsi in una prassi consolidata.

Il fenomeno è evidente se guardiamo i dati sull'inserimento lavorativo di persone con disabilità: la X Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 «Norme per il diritto al lavoro dei disabili» segnala che i posti scoperti dedicati alle persone con disabilità sono 148.229 unità; il 28% dell'intera quota nazionale era disponibile, al 2019, per le persone con disabilità, con il 39 % dei posti nelle aziende di piccole dimensioni ancora non coperti. Tuttavia, concentrarsi esclusivamente sulla disabilità restituisce, ancora una volta, una visione parziale. Infatti, se utilizziamo come criterio il rischio di esclusione dal mercato del lavoro, le trasformazioni della popolazione lavorativa sono

---

\* *Dottoranda di ricerca in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, Università degli Studi di Siena.*

\*\* *Dottorando di ricerca in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, Università degli Studi di Siena, funzionario pubblico di Regione Lombardia.*

molteplici e riguardano condizioni distanti tra loro come, ad esempio, l'invecchiamento, le malattie croniche fino al fenomeno dei NEET, tutte situazioni che hanno in comune l'aumento del rischio di sostare ai margini del mercato del lavoro. È importante sottolineare che queste trasformazioni non riguardano solo le caratteristiche del lavoratore – disabilità, invecchiamento, malattie croniche, etc. – o dell'organizzazione – transizione digitale e *green* – bensì ciò a cui stiamo assistendo è la messa in discussione dell'esistenza di un modello unico di funzionamento del lavoratore nel suo rapporto con un altrettanto unico posto di lavoro. Se rinunciamo a questa prospettiva possiamo accorgerci che la produttività non può più essere misurata solo in termini di *performance* rispetto a uno *standard* di ritorno economico stabilito a prescindere dal rapporto specifico tra la persona e la sua organizzazione.

Le tecniche per promuovere l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità sembrano in grado di fornire utili indicazioni su come intervenire entro il rapporto tra persona e lavoro soprattutto quando si presenta una condizione di vulnerabilità. L'intervento sull'inserimento lavorativo deve partire dalla progettazione di assetti organizzativi competenti e capaci di proporre che l'inclusione non è un appello valoriale e caritatevole, bensì un vettore per rilanciare la produttività e l'attrattività nelle aziende a partire dalle capacità dei lavoratori che sono tutti, nella loro soggettività, diversi. Questa la sfida a cui si è cercato di dare una risposta attraverso il Primo Forum di Regione Lombardia su trasformazioni del lavoro e politiche di inclusione: «Imprese, produttività, inclusione in un mercato del lavoro in trasformazione» organizzato dalla Regione in collaborazione con ADAPT e Associazione Nazionale consulenti del Lavoro. Parte dei lavori presentati all'evento tenutosi presso Palazzo Lombardia sono stati avviati a febbraio 2022 quando ADAPT ha lanciato una iniziativa formativa che aspirava a superare i vecchi paradigmi della formazione tradizionale. Questa proposta ha iniziato, nel tempo, a prendere forma attraverso la costruzione di una comunità di pratica e apprendimento reciproco tra operatori, studiosi, consulenti e sindacalisti. Il tema centrale che ha organizzato gli scambi è quello della vulnerabilità con un *focus* iniziale sulla disabilità e sulle convenzioni previste dall'art. 14 del decreto legislativo n. 276 del 2003 (nella prassi il c.d. art. 14 della Legge Biagi) di cui ricorrono i venti anni. L'intuizione del cosiddetto articolo 14 della legge Biagi, infatti, fu aver formalizzato che la persona, per potersi realizzare nella dimensione lavorativa, va vista a partire da ciò che



è messa nelle condizioni di fare entro un contesto costruito in modo adeguato.

Dunque, l'incontro tra ADAT e Regione Lombardia è nato dal desiderio di attivare un dialogo con imprese, operatori del Terzo settore, istituzioni ed esperti con l'obiettivo di sottrarre il tema della inclusione sociale dalla marginalità e da un approccio basato sulla categorizzazione della diversità, proponendo invece di partire da un'idea di lavoro dove la persona può essere valutata rispetto alle proprie potenzialità e al raggiungimento di obiettivi. A questo scopo, il presente fascicolo raccoglie i contributi presentati durante il Primo Forum di Regione Lombardia su trasformazioni del lavoro e politiche di inclusione tenutosi a Milano lo scorso 19 giugno 2023.

Il percorso di lettura qui proposto intende non soltanto ripercorre i principali focus tematici discussi durante l'evento ma ha anche come obiettivo offrire un approfondimento teorico e ricostruttivo secondo alcune originali chiavi interpretative del complesso fenomeno oggetto di questo numero.

Il fascicolo è suddiviso in tre sezioni principali: (1) Ricerche; (2) Interventi: buone pratiche; (3) Interviste.

La sezione ricerche si apre con il contributo di Michele Tiraboschi, che invita a ripensare il rapporto tra persone e lavoro di fronte alle imponenti trasformazioni che stanno investendo la società e il lavoro, superando la dicotomia tra produttività e inclusione, e considerando le soggettività che le persone esprimono come stimolo alle aziende per ripensare i modelli della organizzazione e al legislatore per ripensare le modalità giuridiche e le tecniche attraverso cui gestire le relazioni di lavoro, nell'ottica della sostenibilità.

Il saggio di Carmela Garofalo offre una ricostruzione delle misure di incentivazione normative ed economiche finalizzate ad agevolare l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e con disabilità. L'analisi, realizzata attraverso il filtro dell'art. 14 d.lgs. n. 276/2003, permette al lettore di ricostruire il quadro delle politiche per l'occupazione finalizzate a valorizzare il ruolo dell'economia civile nei processi di integrazione lavorativa dei soggetti disabili e svantaggiati.

Nell'articolo intitolato «Dal collocamento mirato all'art. 14 d.lgs. n. 276/2003: tessere nuove reti per l'inclusione e la produttività»,

Massimiliano De Falco analizza, attraverso una analisi giuridica della normativa di riferimento, le potenzialità e i limiti degli attuali canali di inserimento lavorativo delle persone con disabilità.

Il contributo di Emmanuele Massagli guarda al mondo dell'istruzione, occupandosi in particolare del profilo dell'insegnante di sostegno ed evidenziando come la sua evoluzione sia il prodotto di significative trasformazioni nel panorama pedagogico rispetto all'interpretazione delle differenti capacità degli studenti su cui l'insegnante è convocato a intervenire per garantire a ogni studente il raggiungimento di adeguati traguardi formativi.

Ilaria Fiore, riflettendo sul complesso rapporto tra società e disabilità mette in luce l'importanza di porre l'attenzione sui profili professionali che, nei complessi mercati del lavoro, sono chiamati a gestire le transizioni e intervenire nelle dinamiche di inclusione lavorativa.

Il contributo di Federica Castellucci offre una dettagliata analisi della visione e ratio dell'art. 14 del decreto legislativo n. 276 del 2003 mettendo in luce sia il ruolo della cooperazione sociale come canale occupazionale mirato sia l'opportunità di creare una rete territoriale dei servizi in grado di coinvolgere diversi attori attraverso l'implementazione di una strategia di sistema. Le osservazioni e la ricostruzione del dato normativo sono supportate da osservazioni empiriche e casistiche applicate in regione Lombardia.

L'ultimo contributo di questa prima sezione è di Giulia Colombo dal titolo «Il lavoro nelle cooperative sociali c.d. di tipo B: quando la forma è sostanza» fornisce, a partire da un'analisi giuridica, una presentazione del particolare modello di impresa rappresentato dalle cooperative sociali di tipo B che rivestono un ruolo di primo piano nel tentativo di conciliare le tematiche della sostenibilità, dell'inclusione e della produttività. La presentazione di un caso studio territoriale (Arte e Libro Società cooperativa sociale ONLUS) offre al lettore la possibilità di comprendere nel dettaglio la specificità di queste realtà e la loro evoluzione nel tempo.

Nella seconda sezione sono contenuti gli interventi di autori che, a partire dalla loro diretta esperienza sul campo, presentano alcune buone pratiche che hanno incontrato durante la propria carriera professionale.

Federica Castellucci, del Consorzio Mestieri Lombardia, riporta un esempio virtuoso di convenzione ex art. 14 sviluppata in provincia di Mantova. La descrizione del caso permette di riflettere sull'importanza strategica di implementare azioni congiunte da parte di differenti attori che agiscono sui territori per il medesimo scopo: collocamento mirato, servizi sociali, agenzie per il lavoro e cooperative sociali di tipo A e di tipo B. La realizzazione di azioni reticolari, come evidenzia l'esempio descritto, può essere facilitata da attori che svolgono un ruolo di raccordo e mediazione tra i differenti soggetti.

Il primo intervento di Daniele Fico, presidente della cooperativa Il Segno di Bergamo, dal titolo «Art. 14: un obbligo generativo. Percorsi d'inclusione e oltre» riporta una buona pratica di inclusione e di inserimento lavorativo nel territorio bergamasco che pone in evidenza le potenzialità di una progettualità costruita sui soggetti e volta alla valorizzazione delle loro facoltà e mirata allo sviluppo delle loro piene capacità.

Il contributo di Luca Bellavita e Giuseppe Saracino analizza, da un'ottica psicosociologica, il processo di integrazione lavorativa di persone con diagnosi di disabilità intellettive entro le organizzazioni produttive, evidenziando come l'analisi delle rappresentazioni condivise tra gli attori interessati aiuti le organizzazioni a perseguire il mandato di attenzione verso le categorie svantaggiate.

Paolo Cova, presidente della cooperativa Naturcoop, ricostruisce l'esperienza del progetto «Progetto Sociale2» quale esempio virtuoso di collaborazione territoriale finalizzate all'inclusione sociale e lavorativa sul territorio di Varese.

Il secondo intervento di Daniele Fico «L'impatto della cooperazione sociale di tipo B: il metodo VALORIS per misurare la produzione del valore sociale» propone una esplorazione pratica e teorica dell'efficacia delle cooperative sociali di tipo B nella creazione di valore sociale ed economico attraverso l'utilizzo del metodo VALORIS».

La terza e ultima sezione del fascicolo contiene la trascrizione di interviste condotte a otto testimoni chiave che permettono di esplorare alcune *best practices* ad oggi sviluppate nel territorio lombardo.

## Oltre l'articolo 14 della “legge Biagi”: imprese, produttività, inclusione in un mercato del lavoro in trasformazione

Michele Tiraboschi\*

L'art. 14 del decreto legislativo n. 276 del 2003 è un semplice frammento normativo della legge Biagi, probabilmente tra i meno conosciuti e anche tra i meno applicati, e tuttavia pare emblematico della filosofia intera e del metodo seguito da questa legge, venti anni fa, nell'affrontare le grandi trasformazioni del lavoro di cui parliamo solo oggi e che, tuttavia, sono in atto da oltre 50 anni come documentato dalle indagini degli anni Sessanta di Alain Touraine sul post-fordismo.

La legge Biagi intuiva che qualcosa stava cambiando. Chiaramente non erano ancora diffuse le tecnologie che conosciamo oggi e la transizione verde non era ancora così ben evidente; tuttavia, c'era l'intuizione di provare a guardare la realtà del mondo del lavoro e di guardarla al plurale, così da cercare di declinare le politiche del lavoro nei settori economici, nei territori e nelle comunità secondo il metodo delle relazioni industriali. In altre parole, si guardava alla fine di un mondo del lavoro standardizzato e si sosteneva la conseguente necessità di declinare le regole del lavoro partendo dalla realtà che, rispetto alla inclusione nel mercato del lavoro dei disabili, era fatta di norme tanto tecnicamente avanzate quanto di fatto inapplicate.

L'articolo 14 della legge Biagi si poneva come obiettivo, in primis, il problema dell'inserimento e della inclusione nel mercato del lavoro delle persone con disabilità. Ma lo faceva pensando anche alle trasformazioni demografiche e a una nuova idea di rapporto tra la persona e il lavoro dove, cioè, il dato economico (la produttività) venisse declinato anche nella sua dimensione sociale in chiave di sostenibilità per ogni singola persona, valutata per quello che può dare e non solo per quello che è chiamata a dare rispetto a uno *standard* astratto di produttività.

---

\* *Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

Questione, questa, di enorme attualità e importanza se si pensa che nel corso degli ultimi venti anni è più che raddoppiato il numero di lavoratori con più di 50 anni, passando dai 4 milioni del 2002 agli 8 milioni e mezzo nel 2022. Persone per le quali certamente cambia il rapporto con il lavoro, rispetto alle motivazioni e ai cicli di vita, come anche alla esplosione delle malattie croniche che non impediscono di lavorare. Al contrario, queste spingono a lavorare con intensità e partecipazione dando un apporto significativo alla azienda, se questa è capace di costruire le condizioni per permettere a ognuno di fare la propria parte.

Intervenire in questa direzione permette di guardare con interesse alle tecniche pensate per la disabilità facendoci capire che certamente dobbiamo parlarne dal punto di vista dei profili tecnici e dello scenario normativo, ma oggi siamo in una epoca in cui è maturata, dal punto di vista delle esigenze delle persone e forse meno dal punto di vista della azienda, la consapevolezza che ogni persona vuole essere presa in considerazione per quello che è.

Proprio la definizione della disabilità permette di sottolineare questo rapporto tra persona e contesto lavorativo: la condizione di fragilità, infatti, non è una caratteristica della persona, bensì ha a che fare con le barriere culturali e organizzative che spesso le aziende e i luoghi della produzione pongono.

Abbiamo visto con la pandemia l'esplosione della vulnerabilità e delle fragilità che sono ancora presenti oggi nelle aziende e che il legislatore fatica a gestire. Pensiamo al tema dello *smart working*: si tratta di un comodo lavorare da casa, o invece una opportunità di ripensare l'oggetto, il luogo e i tempi della prestazione calibrandoli sulle concrete possibilità e capacità di una persona di adempiere ai propri compiti?

Il senso del Forum avviato da Regione Lombardia e ADAPT su produttività e inclusione sta appunto nel provare a far dialogare chi studia questi temi, chi ne ha la responsabilità istituzionale e chi rappresenta il mondo produttivo, rinunciando a tenere il tema della efficienza economica separato dal tema del rispetto della persona. Le soggettività che oggi le persone esprimono impongono alle aziende di ripensare i modelli della organizzazione e spingono certamente anche il legislatore a ripensare le modalità giuridiche e tecniche attraverso cui gestire le relazioni di lavoro che sono sempre meno standardizzate. Pensare di gestire una azienda con delle regole fisse che si applicano per tutti non funziona più: le persone sempre meno accettano questa gestione e le aziende sempre meno

troveranno i lavoratori, le competenze e le professionalità di cui dicono di avere bisogno.

Le criticità legate ai tassi di occupazione del nostro mercato lavoro non riguardano solo la disabilità, ma anche i giovani, le donne, i lavoratori *over 50*. Su questi ultimi il parallelo con il tema della disabilità è molto evidente: quando si scriveva la legge Biagi il tasso di occupazione degli *over 50* era il 31%, un tasso molto basso perché, secondo una presunzione astratta, non erano più lavoratori efficienti e produttivi come un lavoratore sotto i 50 anni. Questa impostazione rischia di far perdere giacimenti professionali e competenze importanti per l'azienda e per il lavoratore stesso dal momento che le persone hanno bisogno del lavoro, hanno bisogno di sentirsi attivi e parte di una comunità.

Le stesse aziende si stanno accorgendo che qualcosa sta cambiando. Basti pensare alla evoluzione delle interpretazioni giurisprudenziali con riferimento al tema della malattia, dove il concetto di disabilità è declinato non in senso tecnico, ma come qualunque impedimento temporaneo, parziale o legato alla condizione causata dalle malattie croniche che porta la persona a non poter gestire i tempi di lavoro come potrebbe fare una persona senza patologie. La giurisprudenza sta intervenendo in maniera importante anche sulle norme dei contratti collettivi che stabiliscono un periodo di sospensione rapporto di lavoro, cioè il periodo di comporto in cui il lavoratore ha diritto assentarsi e non essere licenziato, stabilendo che queste non reggono se la contrattazione collettiva non sa distinguere la condizione di una persona in salute da quella di chi ha delle vulnerabilità<sup>(1)</sup>. Da questi esempi emerge chiaramente come il tema non vada considerato solo dal punto di vista dell'ingresso nel (e dell'uscita dal) mercato del lavoro, e in termini difensivi, ma – considerando anche la carenza di forza lavoro motivata – osservando anche quello che avviene dentro alle organizzazioni, dentro i rapporti di lavoro.

Questo ci riconduce al tema più generale della relazione tra salute e lavoro: oggi la salute non è più identificabile con l'assenza di malattia, la salute è un qualcosa di più, è il benessere delle persone, il benessere dell'organizzazione e delle società<sup>(2)</sup>. Non come *slogan*, bensì pensando

---

<sup>(1)</sup> E. DAGNINO, *Malattie croniche e disciplina antidiscriminatoria: gli orientamenti della magistratura sulla durata del periodo di comporto (nota a Trib. Pavia 16 marzo 2021, n. 876, e altre)*, in DRI, n.2, 2023.

<sup>2</sup> M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in DRI, n.2, 2023.

a una società che desidera essere più giusta. Si parla di sostenibilità sotto vari profili, quindi, perché non ripensare anche la sostenibilità del lavoro? Esistono significativi incentivi economici e normativi che possono fare poco se non c'è una visione nuova del rapporto fra persone e lavoro. Su questo punto potrebbe nascere un interrogativo rispetto ai costi e alle motivazioni che spingono una impresa a occuparsi di persone vulnerabili. Innanzitutto, quando un direttore del personale si occupa di queste problematiche, dovrebbe pensare che il suo obiettivo è avere persone motivate che sono orgogliose di far parte di una organizzazione. Pagare una sanzione per non assumere persone disabili in azienda o licenziare un lavoratore perché ha superato il periodo di comporto, un lavoratore che è ancora abile al lavoro e potrebbe lavorare grazie all'introduzione di accomodamenti ragionevoli, non è certamente un buon modo per motivare le persone. Queste vanno stimulate e ingaggiate dando il buon esempio, dando l'idea che l'organizzazione non usa *slogan*: non c'è la diversità, siamo tante persone diverse con esigenze diverse che peraltro mutano nei cicli di vita. Le aziende devono andare in questa direzione seguendo una vera esigenza economica di efficienza ossia tenere in piedi una organizzazione che altrimenti rischia di sfaldarsi soprattutto quando la struttura del lavoro perde i principali riferimenti che sono il luogo e il tempo di lavoro. Stiamo assistendo alla fine del mercato dell'ora lavorata e potremmo vedere la nascita di un mercato della professionalità, dove è più facile ingaggiare le persone per obiettivi e per risultati in modo da consentire a ogni persona di dare l'apporto e la produttività che riesce a dare.

C'è una strumentazione normativa ricchissima anche in materia di welfare e ci sono dinamiche di relazioni industriali che dovrebbero spingere gli attori del nostro sistema di contrattazione collettiva, che hanno potentissimi osservatori sul mercato del lavoro, a occuparsi non solo dei cambiamenti economici del settore, ma anche dei cambiamenti sociali.

Uno dei più autorevoli interpreti la nostra società, Giuseppe De Rita, ha detto chiaramente che la crisi che viviamo non è una crisi economica, è una crisi sociale, di tenuta della capacità di includere le persone. Quindi l'inclusione è sicuramente un segno di una società matura che sa raggiungere obiettivi di efficienza senza però allontanare o escludere persone che possono dare un apporto importante non in chiave caritatevole, paternalistica o di mera responsabilità sociale. Farsi carico dell'inclusione di queste persone, che potrebbero dare un contributo importante alle organizzazioni, è un interesse economico dei territori e dei settori

produttivi. Significa semplicemente applicare l'articolo 4 della Costituzione, che dice che tutte le persone hanno il diritto dovere di dare un apporto e un contributo alla nostra società. Una società attiva dove il tema del lavoro non è solo necessariamente il lavoro produttivo, ma qualunque attività che concorre alla qualità della vita, al benessere dei territori, delle persone e delle società.



## **Il sostegno all'inclusione dei soggetti svantaggiati tramite convenzione**

*Carmela Garofalo*\*

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. La multifattorialità della condizione di svantaggio. – 3. Lo strumento convenzionale. – 4. Il ruolo del “privato sociale” nell’inserimento lavorativo dei soggetti disabili e svantaggiati. – 5. La promozione dell’inclusione lavorativa a livello regionale: il caso della Regione Lombardia. – 6. Conclusioni.

### **1. Premessa**

Il tema della normativa promozionale per favorire e incentivare l’inclusione lavorativa delle persone con disabilità e, più in generale, dei soggetti svantaggiati, offre spunti di riflessione sulla prospettiva di accrescere, in un’ottica di produttività e inclusività, il valore e la professionalità delle persone in condizione di svantaggio, andando oltre le loro vulnerabilità, per trasformarle in risorse per le imprese piuttosto che in “fardelli” da sopportare.

Gli incentivi in senso lato, includendo quelli economici, ma anche quelli normativi, possono tradursi, infatti, in validi strumenti di inclusione lavorativa laddove non siano visti solo come strumenti di riduzione del costo del lavoro o esonerativi di vincoli legali, bensì come sostegno alle imprese per personalizzare i percorsi di inserimento dei lavoratori che presentano delle difficoltà, di varia natura, nell’inserimento nel mercato del lavoro.

---

\* *Ricercatrice in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari «Aldo Moro».* Il presente contributo è stato realizzato nell’ambito del progetto *Liveable-Labour as a Driver of Sustainable Development*, finanziato dal programma PRIN 2020 Prot. 20205W92MT, Unità di ricerca: Università degli studi di Bari “Aldo Moro”, CUP H57G22000150001.

In questa prospettiva il presente contributo intende partire dall'art. 14 d.lgs. n. 276/2003 per recuperare la *ratio* e la struttura di questa norma che sperimenta un meccanismo d'inclusione delle persone svantaggiate e disabili tramite piani individuali attuativi delle convenzioni quadro, in una logica di *workfare*, nella quale vengano favoriti da un lato le connessioni tra gli operatori pubblici e privati e dall'altro il metodo di concertazione sociale e territoriale (*infra*).

Nello specifico, tale norma presenta tre profili che possono validamente costituire una traccia da seguire per delimitare l'oggetto di indagine, e cioè: 1) la multifattorialità della condizione di svantaggio; 2) lo strumento convenzionale; 3) il ruolo delle cooperative sociali, delle imprese sociali (e più genericamente del Terzo settore) nel garantire opportunità occupazionali ai soggetti svantaggiati e ai disabili.

## 2. La multifattorialità della condizione di svantaggio

Il primo elemento che emerge dalla lettura dell'art. 14 d.lgs. n. 276/2003 è che esso non si rivolge unicamente ai soggetti disabili, ma più genericamente alla più ampia categoria dei lavoratori svantaggiati.

Trattasi di persone multiproblematiche in carico ad un servizio sociale e/o sanitario e/o per il lavoro, per le quali viene valutata la possibilità di accedere al mercato del lavoro (nei modi e nei tempi compatibili con le caratteristiche dei singoli utenti), purché assistite o supportate nel percorso di inserimento lavorativo.

La perimetrazione definitoria di tali categorie di soggetti è alquanto complessa a fronte dell'estrema frammentarietà delle normative sezionali ad esse destinate.

Per l'individuazione dei "disabili" solitamente si fa riferimento alla l. n. 68/1999 sul collocamento mirato<sup>(1)</sup>, ma ormai bisogna guardare anche al concetto di disabilità enunciato dal diritto antidiscriminatorio sovranazionale<sup>(2)</sup> e dalla Convenzione ONU sulla disabilità del 2006 – UN-CRPD (ratificata dallo Stato italiano con la l. n. 18/2009) che recepisce

---

<sup>(1)</sup> Cfr. C.A. NICOLINI, *I soggetti protetti*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000, pp. 431 ss.

<sup>(2)</sup> V. Dir. n. 2000/78/CE del 27 novembre 2000 (recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 123/2003).

un modello bio-psicosociale di disabilità, nel quale l'elemento fondante non è la condizione soggettiva, vincolata necessariamente a valutazioni mediche, ma l'interazione tra persona e ambiente, potendosi ricomprendere al suo interno coloro che presentino «*durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che, in combinazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione all'ambiente di lavoro su base di uguaglianza con gli altri lavoratori*» (art. 1 dell'UNCRPD), aprendo la strada all'obbligo per i datori di lavoro di predisporre i c.d. "accomodamenti ragionevoli" <sup>(3)</sup>.

La definizione è particolarmente rilevante in quanto innova sia dal punto di vista qualitativo il concetto di disabilità, rimarcandone la sua dimensione sociale, che di per sé è in grado di alleviare o aggravare considerevolmente le difficoltà di accesso al lavoro e, più in generale di integrazione sociale del disabile <sup>(4)</sup>, sia sotto il profilo della sua ampiezza in quanto prescinde del tutto dalle specifiche definizioni nazionali e si caratterizza per l'assenza di una soglia specifica di incapacità al lavoro, che è invece tipica delle legislazioni statali <sup>(5)</sup>.

L'elemento fondante della disabilità non è dunque la condizione soggettiva della persona, vincolata necessariamente a valutazioni mediche, ma l'interazione tra persona e ambiente, potendosi ricomprendere al suo

---

<sup>(3)</sup> *Amplius* cfr. D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, 6, I, pp. 1211 ss.; ID., *Disabili e "insider/outsider theory"*, in *GI*, 2020, 2, pp. 375 ss.; S. D'ASCOLA, *Il ragionevole adattamento nell'ordinamento comunitario e in quello nazionale. Il dovere di predisporre adeguate misure organizzative quale limite al potere di recesso datoriale*, in *VTDL*, 2022, 2, pp. 179 ss.

<sup>(4)</sup> Cfr. per tutti M. BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 81 ss.; A. VENCHIARUTTI, *Sistemi multilivello delle fonti e divieto di discriminazione per disabilità in ambito europeo*, in *Nuova giur. civ.*, 2014, 4, pp. 409 ss.; O. BONARDI, *L'inidoneità sopravvenuta al lavoro e l'obbligo di adottare soluzioni ragionevoli in una innovativa decisione della Cassazione* in *Quest. giust.*, 2018, 3, p. 104.

<sup>(5)</sup> V. CGUE, 1° dicembre 2016, *Mo.Da.*, causa C-395/15; CGUE 18 gennaio 2018, *Ruiz Conejero*, causa C-270/16, per le quali è irrilevante se la disabilità della persona sia stata o meno certificata secondo le disposizioni del diritto nazionale ed è parimenti irrilevante il fatto che il datore di lavoro fosse o meno preventivamente a conoscenza della menomazione del lavoratore.

interno anche la malattia di lunga durata che può essere considerata “handicap” <sup>(6)</sup>.

Il discorso può spingersi fino a valutare l’impatto del cambiamento demografico in corso sulle condizioni di salute della popolazione sempre più longeva e maggiormente esposta a situazioni di vulnerabilità. La crescente attenzione verso gli “anziani” è la diretta conseguenza del costante invecchiamento della popolazione e in particolare dell’innalzamento dell’età del pensionamento che trattiene i lavoratori più a lungo nel mercato del lavoro <sup>(7)</sup>, facendo emergere altre o nuove esigenze di tutela della salute non più necessariamente collegate alla disabilità o alla capacità al lavoro, quanto piuttosto alla presenza di malattie croniche o non ancora conclamate che tuttavia «*impattano sulla occupabilità e produttività fino a minare la stessa motivazione e partecipazione emotiva al lavoro e agli*

---

<sup>(6)</sup>V. CGUE 11 aprile 2013, *HK Danmark*, cause riunite C335/11 e C337/11, punti 38-42) secondo cui: «...la nozione di “handicap” di cui alla direttiva 2000/78 deve essere interpretata nel senso che essa include una condizione patologica causata da una malattia diagnosticata come curabile o incurabile, qualora tale malattia comporti una limitazione, risultante in particolare da menomazioni fisiche, mentali o psichiche che, in interazione con barriere di diversa natura, possa ostacolare la piena ed effettiva partecipazione della persona interessata alla vita professionale su base di uguaglianza con gli altri lavoratori, e tale limitazione sia di lunga durata. La natura delle misure che il datore di lavoro deve adottare non è determinante al fine di ritenere che lo stato di salute di una persona sia riconducibile a tale nozione». V. anche CGUE 9 marzo 2017, *Petya Milkova*, causa C-406/15, punto 36 nonché 1° dicembre 2016, *Daouidi*, causa C-395/15, punto 42 e giurisprudenza ivi citata, 18 marzo 2014, *Z.*, causa C-363/12, punto 76; 18 dicembre 2014, *FOA*, causa C-354/13, punto 53. In precedenza, *contra* v. CGCE 11 luglio 2006, *Sonia Chacón Navas c. Eurest Colectividades SA*, causa C-13/05 secondo cui la malattia del lavoratore, in quanto tale, non è assimilabile alla nozione di *handicap*, con la quale si intende solo il limite derivante da minorazioni fisiche, mentali o psichiche che sia idoneo a ostacolare, per un arco temporale lungo o, in ipotesi, in via permanente, la partecipazione della persona alla vita professionale. È dunque escluso, almeno in linea di principio, che appena si manifesti, la malattia possa essere inclusa nella nozione di *handicap*, come è pure escluso che la malattia in quanto tale possa essere annoverata come motivo che si aggiunge a quelli in base ai quali la direttiva – sulla scorta della tassativa elencazione dell’art. 13 del Trattato CE – vieta qualsiasi discriminazione.

<sup>(7)</sup> Sul tema cfr. V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in EAD. (a cura di) *Quale sostenibilità per la longevità?*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 95*, 2022, pp. XVI; EAD., *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, in *ADL*, 2020, 2, pp. 369-385.

*obiettivi aziendali ove non predisposti specifici accorgimenti e adattamenti»* <sup>(8)</sup>.

Parimenti, sta prendendo piede l'attenzione verso la neuro-diversità, da tenere distinta dalla disabilità, poiché presuppone il passaggio da una visione di *deficit* e disfunzionalità ad una che prenda in considerazione le potenzialità e le qualità delle persone per promuoverne l'inclusione <sup>(9)</sup>. Mentre per l'individuazione degli "svantaggiati" i riferimenti possono essere diversi perché le disposizioni normative, a livello nazionale o sovranazionale, fanno riferimento a classificazioni e categorie di utenti differenti <sup>(10)</sup>.

Ne è un esempio la l. n. 381/1991 sulle cooperative sociali che considera "persone svantaggiate" i soggetti che hanno una «prevalente componente sanitaria» non certificata o certificabile ai sensi della l. n. 68/1999 e/o che presentano problematiche di natura socioassistenziale e difficoltà di accesso al mercato del lavoro in assenza di supporto o assistenza personalizzati <sup>(11)</sup>. L'art. 4 di tale legge, infatti, nel prevedere l'utilizzo nelle cooperative sociali che svolgono attività in forma di impresa, in concorrenza con le altre imprese, di «persone svantaggiate», le suddivide in due categorie: una prima "tipizzata", comprendente gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati

<sup>(8)</sup> In questi termini M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, 2023, 2, pp. 229 e ss. Sul tema cfr. anche D. GAROFALO, *La risoluzione del rapporto di lavoro per malattia*, ivi, pp. 357 ss.

<sup>(9)</sup> Cfr. C. MAZZANTI, *La difficile inclusione lavorativa delle persone con autismo "ad alto funzionamento"*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di) *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro*, Adapt University Press, 2021, pp. 465-466.

<sup>(10)</sup> Per una più ampia disamina della categoria dei "soggetti svantaggiati" sia consentito il rinvio a C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Bari, 2022, pp. 183 ss. Cfr., altresì, A. MURATORIO, *Lavoratori svantaggiati (Voce)*, in *DDPcom*, agg. IV, Torino, 2008, pp. 397 ss.

<sup>(11)</sup> Cfr. M. MARIANI, *La legge 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali*, in *RIDL*, 1992, 2, pp. 209 ss.; F. SCALVINI, *La nuova legge sulle cooperative sociali: alcune chiavi interpretative*, in *IS*, 1991, 4, pp. 6 ss.

ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno; una seconda non tipizzata rimessa ad una decretazione ministeriale<sup>(12)</sup>. Come si vede si è in presenza di definizioni davvero ampie di soggetti «svantaggiati» considerati tali per essere portatori di situazioni di svantaggio estranee alla posizione lavorativa.

Di quest'ultima situazione teneva conto, viceversa, la definizione contenuta nell'art. 1, co. 2, d.lgs. n. 181/2000 (abrogato dall'art. 34, co. 1, d.lgs. n. 150/2015) che individuava i «soggetti svantaggiati» ai quali prioritariamente destinare le misure di politica attiva del lavoro<sup>(13)</sup>, poi ripresa dall'art. 54, d.lgs. n. 276/2003 sul contratto di inserimento (anch'esso abrogato dall'art. 1, co. 14, l. n. 92/2012) con l'aggiunta delle donne «*prive di un impiego regolarmente retribuito, residenti in aree geografiche caratterizzate da un forte differenziale tra occupati/occupate*»<sup>(14)</sup>.

(12) Cfr. A. SARTORI, *Le cooperative sociali. Profili giuslavoristici*, in VTDL, 2017, 2, pp. 408-462; C. BORZAGA, *Cooperazione sociale e inserimento lavorativo: il contributo dell'analisi economica*, Relazione tenuta al seminario sul tema «Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati», Roma 28 giugno 2005, in DLRI, 2006, 109, pp. 101-129. A. TURSI, *Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati tramite cooperative sociali, due anni dopo*, ivi, pp. 71-99; D. GAROFALO, *La nozione di svantaggio occupazionale*, in DLM, 2009, 3, pp. 569 ss.

(13) Nello specifico venivano menzionati: a) gli adolescenti, minori di età compresa fra i quindici e diciotto anni, non più soggetti all'obbligo scolastico; b) i giovani, intendendosi per tali i soggetti di età superiore a diciotto anni e fino a venticinque anni compiuti o, se in possesso di un diploma universitario di laurea, fino a ventinove anni compiuti, ovvero la diversa superiore età definita in conformità agli indirizzi dell'Unione europea; c) i disoccupati di lunga durata ovvero coloro che, dopo aver perso un posto di lavoro o cessato un'attività di lavoro autonomo, erano alla ricerca di una nuova occupazione da più di dodici mesi o da più di sei mesi, se giovani; d) gli inoccupati di lunga durata che, senza aver precedentemente svolto un'attività lavorativa, erano alla ricerca di un'occupazione da più di dodici mesi o da più di sei mesi, se giovani; e) le donne in reinserimento lavorativo che, già precedentemente occupate, intendevano rientrare nel mercato del lavoro dopo almeno due anni di inattività.

(14) Cfr. E. BALLETTI, *Contratto di inserimento*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali. Commentario al nuovo d.lgs. 276/03*, Padova, 2004, p. 654; M. MARTONE, *I contratti a finalità formativa: il contratto di inserimento*, in Aa. Vv., *Come cambia il mercato del lavoro*, Milano, 2004, p. 399; M.M. MUTARELLI, *Il contratto di inserimento: prospettive di riforma, tra vecchi e nuovi rischi di censure comunitarie*, in G. FERRARO, M. CINELLI (a cura di), *Lavoro, Competitività, welfare. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e riforme correlate*, Milano, 2008, p. 47.

Il richiamo ai soggetti «svantaggiati» si rinviene anche nella disciplina del contratto di somministrazione di lavoro, in particolare a tempo determinato [ma ora, dopo la novella operata dal d.l. n. 48/2023 conv. in l. n. 85/2023, anche in quella dello *staff leasing* <sup>(15)</sup>], che non soggiace ai limiti di contingentamento previsti dall'art. 31, co. 2, d.lgs. n. 81/2015 (come modificato dal d.l. n. 87/2018 conv. in l. n. 96/2018 – c.d. “decreto dignità”) laddove l'assunzione è rivolta ai lavoratori «svantaggiati» o «molto svantaggiati» ai sensi dei nn. 4) e 99) dell'art. 2 Reg. (UE) n. 651/2014 <sup>(16)</sup>.

<sup>(15)</sup> Cfr. D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, *Disciplina del contratto di lavoro a termine e della somministrazione di lavoro*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di) *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. “decreto lavoro”, convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 100*, 2023, pp. 2 ss.

<sup>(16)</sup> Seppur v'è un rinvio totale alla fonte europea, il Min. lav. è intervenuto, prima nel 2013 [quando ancora operava la previgente disciplina di cui all'art. 20, c. 5-ter, lett. c) d.lgs. n. 276/2003] e dopo nel 2017, per delineare la platea dei soggetti «svantaggiati» (o «molto svantaggiati») nei confronti della quale non trovano applicazione i limiti quantitativi previsti per la somministrazione di lavoro a tempo determinato. Il d. Min. lav. 17 ottobre 2017, che abrogando il precedente d. Min. lav. 20 marzo 2013, ai fini di quanto previsto dall'art. 31, c. 2, d.lgs. n. 81/2015, ha definito: «1) lavoratori “svantaggiati” coloro che soddisfano una delle seguenti condizioni: a) “non avere un impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi” ovvero coloro che negli ultimi sei mesi non hanno prestato attività lavorativa riconducibile a un rapporto di lavoro subordinato della durata di almeno sei mesi nonché coloro che negli ultimi sei mesi hanno svolto attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata dalla quale derivi un reddito che corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917; b) “avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni”; c) “non possedere un diploma di scuola media superiore o professionale (livello ISCED 3) o aver completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e non avere ancora ottenuto il primo impiego regolarmente retribuito” ovvero coloro che non hanno conseguito un diploma di istruzione secondaria superiore o una qualifica o un diploma di istruzione e formazione professionale rientranti nel terzo livello della classificazione internazionale sui livelli di istruzione, nonché coloro che hanno conseguito una delle suddette qualificazioni da non più di due anni e non hanno avuto un primo impiego regolarmente retribuito come definito alla lettera a); d) “aver superato i 50 anni di età” ovvero coloro che hanno compiuto 50 anni di età; e) “essere un adulto che vive solo con una o più persone a carico” ovvero coloro che hanno compiuto 25 anni di età e che sostengono da soli il nucleo familiare in quanto hanno una o più persone a carico ai sensi dell'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917; f) “essere occupato in professioni o settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna

Ed è proprio il richiamato Reg. (UE) 651/2014 sugli Aiuti di stato compatibili con il mercato comune (di recente prorogato sino al 2026) che contiene, a livello sovranazionale, una definizione di “lavoratori svantaggiati” per i quali le imprese possono ottenere aiuti pubblici in deroga al generale divieto imposto dalla disciplina europea sulla concorrenza. Essi, secondo la fonte europea, sono portatori di varie forme di “disagio” (occupazionale, anagrafico, di sottorappresentazione di genere, di monogenitorialità, di appartenenza a minoranze etniche), difficilmente categorizzabili a priori, ma che attestano, appunto, la multifattorialità della condizione di “svantaggio”<sup>(17)</sup>.

Non da ultimo, tra gli “svantaggiati” si possono far rientrare le persone identificate come “fasce deboli”, “fragili”, “vulnerabili”, a “rischio di povertà”, utenti beneficiari di programmi/progetti comunitari-nazionali-regionali-locali di “inclusione sociale”, di “integrazione lavorativa”, di “cittadinanza attiva” [si pensi ai beneficiari delle misure di contrasto alla povertà susseguitesesi nel tempo come il Reddito di inclusione, il Reddito di cittadinanza e ora l’Assegno di inclusione<sup>(18)</sup>].

---

*che supera almeno del 25% la disparità media uomo-donna in tutti i settori economici se il lavoratore interessato appartiene al genere sottorappresentato” ovvero coloro che sono occupati nei settori e nelle professioni caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna che supera almeno del 25 per cento la disparità media uomo-donna, annualmente individuati dal decreto emanato ai sensi dell’articolo unico del decreto 16 aprile 2013, attuativo dell’articolo 4, comma 11, della legge 28 giugno 2012, n. 92 e che appartengono al genere sottorappresentato; g) “appartenere a una minoranza etnica di uno Stato membro e avere la necessità di migliorare la propria formazione linguistica e professionale o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso ad un’occupazione stabile” ovvero coloro che appartengono alle minoranze linguistiche storicamente insediate sul territorio italiano ai sensi della legge 15 dicembre 1999, n. 482 e a quelle minoranze che risultino ufficialmente riconosciute in Italia sulla base di specifici provvedimenti e che dimostrino la necessità di migliorare le proprie competenze linguistiche e professionali o la propria esperienza lavorativa per aumentare le prospettive di accesso a un’occupazione stabile; 2) lavoratori «molto svantaggiati» qualunque lavoratore che rientra in una delle seguenti categorie: a) è privo da almeno 24 mesi di impiego regolarmente retribuito, come definito al numero 1), lettera a); b) è privo da almeno 12 mesi di impiego regolarmente retribuito, come definito al numero 1), lettera a), e appartiene a una delle categorie di cui al numero 1), lettere da b) a g)».*

<sup>(17)</sup> Sia nuovamente consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Le politiche per l’occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, op. cit., pp. 66-72.

<sup>(18)</sup> *Amplius* cfr. S. CAFFIO, *Povertà, reddito e occupazione*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 98*, 2023.



Nonostante si cerchi di delimitare, a livello definitorio, la platea dei soggetti svantaggiati, la complessità del fenomeno è ben più ampia in quanto l'area dello "svantaggio" non è costante nel tempo, ma è in continuo mutamento essendo fortemente condizionata dal contesto socioeconomico di riferimento, dalle trasformazioni del sistema produttivo e del mercato del lavoro in atto, dal cambiamento demografico che sta caratterizzando il nostro Paese.

Questo bacino di utenti si sta progressivamente ampliando in ragione della crescente vulnerabilità e precarietà che caratterizza la vita di un numero sempre più consistente di persone e in funzione delle caratteristiche dei contesti socioeconomici attuali (e futuri) nei quali le potenzialità di rischio, di estromissione ed emarginazione sociale risultano sempre più elevate.

L'avvicinamento al lavoro, in tutte le sue accezioni possibili, porta inevitabilmente, in un contesto in continua evoluzione e con un livello di complessità e criticità crescenti, a misurarsi con soggetti che difficilmente riescono a collocarsi all'interno delle categorizzazioni tradizionali e uniformemente normate.

Di fatto si assiste alla creazione di una "nuova e dinamica" utenza multiproblematica, rispetto alla quale non si dispone di un modello di intervento strutturato e consolidato (come per i "disabili") e non si è ancora in grado di predisporre risposte condivise ed integrate. V'è, poi, la possibilità che lo stesso soggetto possa essere portatore di più condizioni di svantaggio contemporaneamente o in successione di tempo il che rende difficile ricondurlo ad un *target* specifico di riferimento per l'individuazione di misure di sostegno mirate; parimenti incide sulla multifattorialità dello svantaggio la prospettiva di genere quale fattore moltiplicatore di discriminazioni e di debolezza occupazionale e/o sociale o la condizione degli "stranieri" (non cittadini italiani o UE) le cui declinazioni specifiche riferite alla origine etnica (o "razza"), alla religione e alla lingua madre, sono fattori trasversali che moltiplicano la loro vulnerabilità. Oggi, allora, emerge con maggiore evidenza la necessità di superare il concetto statico di "categoria di svantaggio" su cui si regge l'attuale sistema di agevolazioni e tutele a supporto dell'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (incentivi, sgravi fiscali e contributivi, benefici assegnati da progetti, etc.). Un insieme di norme mutevole e complesso per requisiti soggettivi e oggettivi, procedure di accesso, entità e natura del beneficio, compatibilità/incompatibilità con altre misure, ma complessivamente orientato a tutelare *target* di soggetti, intervenendo

sostanzialmente sulla modalità contrattuale del loro inserimento al lavoro (nella maggior parte dei casi si subordina la fruizione del beneficio all'instaurazione di un rapporto di lavoro in forma subordinata a tempo pieno e indeterminato o comunque di lunga durata) <sup>(19)</sup>.

L'assunzione di criteri "univoci e rigidi", tuttavia, rischia di produrre meccanismi di penalizzazione nei confronti di coloro che non rientrano nelle categorie individuate dal legislatore, laddove il *target* risulti prevalente rispetto a una determinata condizione. Peraltro, la suddetta inclinazione del legislatore di incentivare le assunzioni di specifiche categorie, può produrre un effetto negativo occupazionale per una quota consistente di potenziali lavoratori, le cui assunzioni non sono incentivate o al contrario può rafforzare le criticità strutturali della partecipazione dei *target* più fragili (giovani e donne) già presenti nelle assunzioni non agevolate (il ricorso al lavoro a termine e a tempo parziale "involontario") <sup>(20)</sup>.

A questo punto l'interrogativo da porsi è se questa modalità sia la più efficace per dare supporto alle categorie svantaggiate, come detto, in continua evoluzione.

Ciò che sembra difettare, nel quadro normativo progressivamente sviluppatosi secondo questo approccio, è forse un apprezzamento della qualità degli inserimenti al lavoro, ulteriore rispetto al profilo contrattuale.

La tutela dell'occupazione oramai sempre più si fonda sul sostegno all'occupabilità, per favorire le transizioni da un contesto lavorativo all'altro <sup>(21)</sup>. Un aspetto che tuttavia la disciplina delle agevolazioni a

---

<sup>(19)</sup> Secondo S. VERGARI, *Promuovere forme di occupazione stabile. I nuovi incentivi universali*, in *DRI*, 2016, 2, p. 471, la politica del lavoro italiana degli ultimi trent'anni, carente di servizi e percorsi di accompagnamento attivo, ha rincorso i propri obiettivi facendo sistematicamente leva, specie dopo la soppressione del collocamento numerico, sugli incentivi alle assunzioni. Si tratta di una tecnica nota, che assume ad oggetto prioritario di attenzione non il lato dell'offerta di lavoro, con al centro il lavoratore ed il suo patrimonio professionale sui quali intervenire attraverso specifici percorsi di qualificazione e mediazione, ma la domanda e le scelte datoriali di assunzione, di cui si tenta il condizionamento.

<sup>(20)</sup> Così Policy Brief INAPP, *Il ruolo degli incentivi all'occupazione nel 2021: lavoro a termine, part time, fragilità contrattuale*, n. 28 – giugno 2022, pp.9-10.

<sup>(21)</sup> In tema, cfr. M. TIRABOSCHI,  *Mercati, regole, valori*, in Aa.Vv., *Persona e lavoro tra tutele e mercato*. Relazione alle Giornate di studio AIDLASS, Udine, 13-14 giugno 2019, p. 105 (ripubblicata in modo più ampio in ID., *Persona e lavoro tra tutele e mercato*. *Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press, 2019); L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *DRI*, 2017, 3, pp. 634 e ss.; T. TREU, *Una seconda fase della*

sostegno delle categorie deboli del mercato del lavoro non sembra ancora tenere nella dovuta considerazione, salvo piccoli segnali di svolta ma riservati in particolare ai lavoratori disoccupati o in procinto di esserlo (si vedano, ad esempio, le neonate misure del Fondo Nuove Competenze o della CIGS per “accordi di transizione occupazionale” adottate nel primo del PNRR) <sup>(22)</sup>.

Di contro la predisposizione di interventi sempre più mirati, *tailor made* e che tengano conto della multifattorialità della situazione di svantaggio, anche in una prospettiva di medio-lungo periodo, si presenta come snodo essenziale e propedeutico rispetto alle possibilità e modalità dell’inserimento lavorativo delle categorie di soggetti più vulnerabili.

### 3. Lo strumento convenzionale

Quanto testé detto consente di affrontare il secondo profilo desumibile dall’art. 14 d.lgs. n. 276/2003 che riguarda lo strumento utilizzato per favorire l’inclusione lavorativa delle persone svantaggiate e disabili nella logica sopra descritta di *workfare*, ovvero quello convenzionale.

Abbandonando per un momento il terreno degli incentivi (prettamente) economici, si volge lo sguardo a quelli di carattere normativo, molto spesso forieri di maggiori vantaggi per i datori di lavoro (ancorché non necessariamente economici).

Lo strumento convenzionale dell’art. 14 d.lgs. n. 276/2003 non è inedito nel nostro ordinamento in quanto previsto, ancor prima, nella l. 68/1999 sul collocamento mirato dei disabili, ma anche nella l. n. 56/1987 <sup>(23)</sup>.

È proprio con l’obiettivo di reperire il «*posto adatto confacente alla capacità globale residua*» <sup>(24)</sup> del lavoratore disabile, che la l. n. 68/1999 supera l’«*approccio afflittivo-sanzionatorio*» e sviluppa un «*approccio*

---

flexicurity per l’occupabilità, in *DRI*, 2017, 3, pp. 597 e ss.; A. ALAIMO, *Servizi per l’impiego e disoccupazione nel “welfare attivo” e nei “mercati del lavoro transizionali”*, in *RDSS*, 2012, 3, pp. 555 e ss.

<sup>(22)</sup> Sia nuovamente consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Le politiche per l’occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, op. cit., pp. 348-370.

<sup>(23)</sup> Cfr. A. TURSI, *Le nuove convenzioni per l’inserimento lavorativo temporaneo dei disabili*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000, pp. 357 ss.

<sup>(24)</sup> Così M. DE LUCA, *Norme per il diritto al lavoro dei disabili (legge n. 12 marzo 1999, n. 68)*, in *FI*, 2000, V, pp. 293 ss.

*premiata» nei confronti dei datori di lavoro obbligati ad assumere questi lavoratori, atteso che «il disabile non è più considerato soggetto improduttivo, ma lavoratore a tutti gli effetti, se destinatario di un corretto inserimento» (25). Così, per promuovere l'integrazione sociale dei disabili e il pieno sviluppo della loro persona, il legislatore mira a favorirne l'inserimento nel mondo del lavoro attraverso servizi di sostegno e di collocamento mirato, nell'ottica di valorizzarne le abilità residue e la professionalità e considerarli una vera e propria risorsa per l'azienda, in grado di apportare un valore aggiunto pari a quello degli altri dipendenti. Nella stessa l. n. 68/1999 emerge un'attenzione verso la formazione professionale (26), pur se gli interventi ivi previsti non sono direttamente configurati quali parte di «un processo formativo necessario per un proficuo avviamento al lavoro e permanente nel corso dello svolgimento del rapporto» (27), ma la loro implementazione viene spesso lasciata all'iniziativa dei soggetti interessati (datori di lavoro obbligati e uffici pubblici), con esiti incerti quanto alla loro effettiva realizzazione.*

Il complesso delle disposizioni in materia di qualificazione e formazione professionale costituisce, di contro, un ulteriore mezzo per conseguire il risultato finale del proficuo impiego dei soggetti disabili (28).

Per raggiungere questo obiettivo un ruolo chiave, oltre gli incentivi economici di cui all'art. 13, assumono le convenzioni, veicoli di «flessibilità concordata» per promuovere l'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili, attraverso una gestione consensuale, anziché coercitiva, nell'avviamento al lavoro di questi soggetti, nonché un migliore adattamento tra le differenti situazioni e condizioni di questi ultimi e le esigenze dell'organizzazione produttiva (29).

(25) Cfr. D. GAROFALO, *Disabili (lavoro dei)*, in *DDPcomm.*, VI, Agg., Appendice, Torino, 2009, p. 762.

(26) Si vedano le previsioni in tema di adeguata riqualificazione professionale «necessaria ai fini dell'inserimento mirato» (art. 4, co. 6), di «previo addestramento o tirocinio» in caso di avviamento di lavoratori di qualifiche simili [art. 9, co.2, poi abrogato dall'art. 8, co.1, lett. a), d.lgs. n. 151/2015], di percorsi formativi e di sostegno all'inserimento lavorativo nelle varie tipologie di convenzioni (artt. 9, co.7; 11, co. 2 e 7; 12, co.2).

(27) Cfr. P. BOZZAO, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commento alla legge n. 68 del 1999*, Milano, 2000, p. 200.

(28) In questo senso cfr. A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Bari, 2018, p. 178.

(29) Cfr. BOZZAO, *Il collocamento mirato e le relative convenzioni*, op. cit., p. 202.

Le convenzioni altro non sono che «atti bilaterali di individuazione consensuale di linee di comune interesse, da realizzarsi attraverso la collaborazione delle organizzazioni amministrative e degli amministrati»<sup>(30)</sup>, riconducibili anche alla c.d. amministrazione concertata. Si concretizzano in un programma mirato alla realizzazione dell'obiettivo che è l'inserimento lavorativo.

Non a caso le convenzioni sono state definite una delle «parti più innovative e qualificanti della riforma del diritto al lavoro dei disabili»<sup>(31)</sup>, in quanto nell'«ampio e duttile contenitore» convenzionale sono concentrati gli elementi principali della transizione dal collocamento obbligatorio a quello mirato e, dunque, rappresentano la «chiave di lettura» del complessivo sistema di tutele delineato dalla legge<sup>(32)</sup>.

V'è poi da rilevare come le convenzioni, nello specifico quella *sub art. 11*, prima della novella del 2015 erano l'unico canale di accesso agli incentivi *ex art. 13 l. n. 68/1999*<sup>33</sup> e rimane ancora oggi lo strumento esclusivo per l'inserimento dei disabili psichici (art. 9, co.4, l. 68/1999)<sup>(34)</sup>. Quindi attualmente esiste una pluralità di convenzioni, la cui disciplina è concentrata in quattro blocchi normativi: gli artt. 11, 12 e 12-*bis*, l. n. 68/1999 e l'art. 14, d.lgs. n. 276/2003.

Tutte queste tipologie di convenzione consentono ai datori di lavoro stipulanti l'assolvimento (secondo percentuali differenti) degli obblighi di assunzione previsti dalla l. n. 68/1999<sup>(35)</sup>.

<sup>(30)</sup> In questi termini G.D. FALCON, *Convenzioni e accordi amministrativi (voce)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, IX, Roma, 1988, pp. 1 ss., citato da C. CORBO, *Le convenzioni per il diritto al lavoro dei disabili: natura, struttura funzione e strumenti di tutela*, in *ADL*, 2009, 2, p. 384.

<sup>(31)</sup> V. MLPS, *Seconda Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999*, n. 68, Roma, 2004, p.22.

<sup>(32)</sup> Così P. TULLINI, *Il diritto al lavoro dei disabili: dall'assunzione obbligatoria al collocamento mirato*, in *DML*, 1999, 2, pp. 332; A. AVIO, *Disabilità e avviamento al lavoro*, in *LD*, 2008, 3, pp.497-510.

<sup>(33)</sup> Cfr. V. FERRANTE, *Art. 13, Agevolazioni per le assunzioni. Art. 14, Fondo regionale per l'occupazione dei disabili*, in G. SANTORO PASSARELLI, P. LAMBERTUCCI (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Legge 12 marzo 1999, n. 68. Commentario*, in *NLCC*, Padova, 2000, pp. 1439 ss.

<sup>(34)</sup> Sul tema cfr. S. COSTANTINI, *Efficienza ed efficacia delle convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili*, in M.V. BALLESTRERO, G.G. BALANDI (a cura di), *I lavoratori svantaggiati tra eguaglianza e diritto diseguale*, Bologna, 2005, pp. 191 ss.

<sup>(35)</sup> A. MARESCA, *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell'impresa*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68*

Senza entrare nel dettaglio delle singole discipline, è sufficiente, ai fini che qui interessano, classificare le convenzioni in tre modelli a seconda che il datore di lavoro assuma e utilizzi la persona con disabilità (art. 11 co. 1 e 7, l. n. 68/1999), assuma la stessa, ma la distacchi per un certo periodo presso un terzo soggetto che la utilizza (art. 12, l. n. 68/1999), ovvero assuma un soggetto disabile alla scadenza della convenzione, previa assunzione presso un terzo soggetto (art. 12 *bis*, l. n. 68/1999 e art. 14, d.lgs. n. 276/2003) <sup>(36)</sup>.

Il primo modello può definirsi “ordinario” e comprende le convenzioni di cui all’art 11, l. n. 68/1999 da stipulare specie in relazione a disabili caratterizzati da particolari difficoltà di inserimento al lavoro (per i disabili psichici, come detto, è l’unico canale di avviamento) e che sono accompagnate da incentivi normativi che vanno dalla possibilità di concordare tempi e modalità delle assunzioni alla fissazione di periodi di prova più lunghi di quelli indicati nei contratti collettivi, all’inserimento mediante tirocini e contratti a termine, all’utilizzo dell’apprendistato anche oltre i limiti di età <sup>(37)</sup>. Tale strumento convenzionale è quello a cui il legislatore «*ha affidato in buona parte l’attuazione del collocamento mirato dei disabili*» <sup>(38)</sup>.

Il secondo è quello dell’«ospitalità materiale» (di cui all’art. 12, l. n. 68/1999) che prevede l’assunzione del disabile da parte del datore di lavoro obbligato, ma con temporaneo distacco del lavoratore presso soggetti ospitanti (cooperative sociali, imprese sociali, liberi professionisti disabili, datori di lavoro non soggetti all’obbligo di assunzione). A tali soggetti i datori di lavoro si impegnano ad affidare commesse di lavoro o incarichi (per un corrispettivo non inferiore al costo del lavoro del disabile e alle spese necessarie per il suo inserimento presso i soggetti indicati) e ad attuare uno «*specifico percorso formativo personalizzato*»

---

*del 1999*, Torino, 2000, pp. 29 ss.; ID., *Rapporto di lavoro dei disabili e assetto dell’impresa*, in *ADL*, 1999, 3, 659 ss.

<sup>(36)</sup> *Amplius* cfr. A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, op. cit., pp. 215-254; D. GAROFALO, *L’inserimento e l’integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*, in *RDSS*, 2010, 2, pp.231-280.

<sup>(37)</sup> Cfr. G. RIGANÒ, *Art. 11, Convenzioni e convenzioni di integrazione lavorativa*, in G. SANTORO PASSARELLI, P. LAMBERTUCCI (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Legge 12 marzo 1999, n. 68. Commentario*, in *NLCC*, Padova, 2000, pp. 1426 ss.

<sup>(38)</sup> Cfr. G. CANAVESI, *Collocamento dei disabili e ruolo degli enti non profit nella legislazione statale*, in *Diritto e Lavoro delle Marche*, 2000, 2-3, p. 173; F. LIMENA, *L’accesso al lavoro dei disabili*, Padova, 2004, p. 260.

(<sup>39</sup>). La legge poi prevede una serie di condizioni che devono sussistere per la stipula di queste convenzioni (di durata massima di 12 mesi prorogabile solo una volta per ulteriori 12 mesi).

La disposizione, nonostante i correttivi, è rimasta pressoché lettera morta, in quanto, alla prova dei fatti, il meccanismo previsto, troppo complesso e rigido, non si è rivelato conveniente né per i datori obbligati, né per le cooperative sociali (e gli altri soggetti assimilabili). Per quanto riguarda i datori di lavoro, le convenzioni *ex art. 12* hanno durata troppo breve per «*ammortizzarne i costi di transazione*» e quelli di formazione, e impongono l'immediata assunzione del disabile (che poi dovrà essere addestrato altrove), impedendo alla cooperativa sociale di svolgere la funzione, ad essa precipua, di «*annullare l'asimmetria informativa riguardo al posto di lavoro più adatto per il lavoratore disabile*». Quanto alle cooperative sociali, la loro attività è assai penalizzata dall'eccessivo *turnover* indotto dalla brevità degli inserimenti.

Infine, nel modello “dell'ospitalità giuridica” possono essere incluse sia le convenzioni *ex art. 12-bis*, l. n. 68/1999, sia quelle *ex art. 14*, d.lgs. n. 276/2003.

La convenzione *ex art. 12-bis* (introdotta dalla l. n. 247/2007 contestualmente all'abrogazione temporanea dell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003) consente l'assunzione diretta del disabile da parte del soggetto ospitante [cooperative sociali e loro consorzi; imprese sociali e, infine, i datori di lavoro privati non soggetti all'obbligo assunzione di cui all'art. 3, co. 1, l. n. 68/1999]; mentre il datore di lavoro obbligato assumerà il disabile solo alla scadenza della convenzione (di durata triennale, prorogabile per un periodo non inferiore a 2 anni). Anche in questo caso il datore di lavoro obbligato deve fornire commesse al soggetto ospitante (vengono esclusi in questi casi i liberi professionisti disabili). Sono previste poi delle condizioni di ammissibilità della convenzione (solo per disabili con particolare caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario e non più del 10% della quota d'obbligo per i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti).

L'art. 12-*bis* si differenzia nettamente dall'art. 12, l. n. 68/1999. In base a quest'ultimo la contestuale assunzione a tempo indeterminato da parte del datore di lavoro (tenuto all'obbligo di cui all'art. 3) del disabile

---

(<sup>39</sup>) Cfr. D. MEZZACAPO, *Art. 12. Cooperative sociali*, in G. SANTORO PASSARELLI, P. LAMBERTUCCI (a cura di), *Norme per il diritto al lavoro dei disabili. Legge 12 marzo 1999, n. 68. Commentario*, in *NLCC*, Padova, 2000, pp. 1431 ss.

inserito temporaneamente in cooperativa costituisce uno dei requisiti necessari per la stessa sussistenza della convenzione. Per l'art. 12-*bis* l'assunzione a tempo indeterminato del disabile rappresenta, invece, una (ma non l'unica) delle possibilità per cui il datore di lavoro stipulante può optare al momento della scadenza della convenzione. In tale disposizione l'obbligo di assunzione è sì previsto, ma riguarda i soggetti destinatari, vale a dire quelli dove deve realizzarsi l'inserimento, e non i soggetti conferenti, cioè i datori di lavoro tenuti all'obbligo al rispetto della quota d'obbligo<sup>(40)</sup>. È, invece, solo alla scadenza della convenzione che i datori di lavoro stipulanti possono, ai sensi del comma 5 dell'art. 12-*bis*, e in alternativa alle ulteriori opzioni da esso previste, procedere all'assunzione a tempo indeterminato della persona con disabilità<sup>(41)</sup>.

Invece la convenzione *ex art.* 14, d.lgs. n. 276/2003 è stata introdotta proprio al fine di correggere le disfunzioni dell'art. 12 l. n. 68/1999. La struttura è radicalmente innovativa: si è detto che i soggetti beneficiari, non sono più solo i disabili, ma anche gli svantaggiati che vengono assunti direttamente e immediatamente dalle cooperative sociali di tipo B e che contestualmente ricevono commesse di lavoro<sup>(42)</sup>. Inoltre, la convenzione *ex art.* 14 è caratterizzata da una maggiore flessibilità che reca indubbi vantaggi sia alle imprese aderenti sia alle cooperative. La flessibilità investe più profili: in primo luogo, l'impresa è "liberata" dall'obbligo di assunzione dei disabili tramite il loro inserimento nelle cooperative sociali; in secondo luogo, l'applicazione dei contratti collettivi delle cooperative sociali abbassa il costo del lavoro e, conseguentemente, il valore delle commesse che le imprese sono tenute a conferire; infine, la disciplina legale detta meno vincoli e lascia maggiore spazio all'autodeterminazione delle parti del rapporto convenzionale<sup>(43)</sup>.

---

<sup>(40)</sup> Sul tema cfr. A. BELLAVISTA, *Il Protocollo sul welfare e il diritto al lavoro dei disabili*, in C. LA MACCHIA (a cura di) *Disabilità e lavoro*, Roma, 2008, pp. 261 e ss.

<sup>(41)</sup> Cfr. A. DI STASI, *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del "collocamento mirato"*, in *ADL*, 2013, 4-5, pp.880-908, spec. nota n. 66.

<sup>(42)</sup> Cfr. P. CHECCUCCI, *Le convenzioni nell'ambito dell'inserimento lavorativo delle persone disabili*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Milano, 2005; M.C. CIMAGLIA, *L'esperienza applicativa dell'art. 14 del d.lgs. n. 276 del 2003*, in *DLRI*, 2006, 1, pp. 131 ss.; S. ROSATO, *Nuove opportunità di inclusione per i "diversamente abili": l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, 2004, pp. 601 ss.

<sup>(43)</sup> Cfr. S. SLATAPER, *Le convenzioni con le cooperative sociali per favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione*



Se la convenzione è un elemento di indubbio successo del collocamento mirato, bisogna però operare all'interno del *genus* dei distinguo. Infatti, per un verso, questo strumento copre quasi il 50% degli avviamenti di persone disabili; per l'altro, le convenzioni di cui all'art. 11, co.1, l. n. 68/1999 ammontano a più del 95% di tutte quelle utilizzate, relegando in un ruolo decisamente marginale tutte le altre <sup>(44)</sup>.

Lo strumento convenzionale viene ancora visto dalle imprese come l'ultima possibilità per ottemperare agli obblighi di legge (preferendo il versamento del contributo esonerativo), anziché rappresentare uno strumento utile nello sviluppare un percorso di inserimento che aiuti a comprendere quali attività e mansioni richiedere a un lavoratore disabile da inserire nel proprio contesto organizzativo.

Mentre se guardiamo alle convenzioni *ex art. 14* il loro utilizzo nei confronti dei soggetti svantaggiati è rimasto del tutto minoritario: le convenzioni quadro attivate si sono per lo più limitate all'ambito dei lavoratori disabili e dei meccanismi relativi alle quote di riserva, senza curare una più ampia politica territoriale di *welfare* che favorisse anche la categoria più ampia dei lavoratori svantaggiati, in assenza di obblighi assunzionali e di benefici.

In questa prospettiva si potrebbe allora valorizzare la convenzione *ex art. 14* anche per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati con un ritorno per le imprese, in termini di competitività e produttività, maggiore rispetto al godimento di un incentivo economico per la loro assunzione che, come detto, può ridurre temporaneamente il costo del lavoro, ma non garantisce nel lungo periodo un superamento della condizione di vulnerabilità nel contesto aziendale e, più in generale, nel mercato del lavoro.

A questi modelli di inclusione a favore di diverse categorie di soggetti "deboli" (disabili e/o svantaggiati) si sono affiancati peculiari strumenti legislativi diretti a favorire il perseguimento della finalità inclusiva attraverso una deroga alle condizioni normali di concorrenza, in favore di soggetti, tra cui le cooperative sociali che per vocazione impiegano manodopera svantaggiata: ci si riferisce per un verso alle convenzioni *ex*

---

*e disciplina del mercato del lavoro, Titoli I e II, Artt. 1-19*, in F. CARINCI (diretto da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003*, n. 276, Tomo I, Milano, pp. 290 ss.

<sup>(44)</sup> v. MLPS-INAPP, *Decima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 Marzo 1999, N. 68 "Norme Per Il Diritto Al Lavoro Dei Disabili"* – Anno 2019.

art. 5, l. n. 381/1991 e, per altro, verso al regime dei c.d. appalti riservati<sup>(45)</sup>.

Per quanto riguarda il primo strumento, la l. n. 381/1991, nell'ottica di creare ulteriori opportunità occupazionali per i soggetti svantaggiati attraverso il modello della cooperazione sociale prevede che gli enti pubblici (compresi quelli economici) e le società di capitali a partecipazione pubblica possono stipulare convenzioni con le cooperative sociali di tipo B, aventi ad oggetto la fornitura di determinati beni e servizi (diversi da quelli socio-sanitari ed educativi) e finalizzate alla creazione di opportunità di lavoro per i soggetti svantaggiati di cui all'art. 4, derogando alla normativa del Codice dei contratti pubblici, purché detti affidamenti siano di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

Ad una lettura superficiale della norma risaltano due profili di particolare interesse: il primo riguarda il "coinvolgimento" delle cooperative sociali e il secondo attiene al ricorso alla convenzione, quale "strumento privilegiato" per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati<sup>(46)</sup>.

Nuovamente il modello convenzionale, anche in questa veste, assume natura bivalente, giacché presenta un oggetto "complesso", inclusivo tanto della fornitura di beni e servizi, quanto della creazione di nuove opportunità di lavoro per soggetti svantaggiati.

Il perseguimento di obiettivi di solidarietà sociale connessi all'inclusione dei soggetti disabili e svantaggiati è immanente anche nel Codice degli appalti pubblici di cui al d.lgs. n. 50/2016, il cui art. 112, co.1, prevede(va) la possibilità per le stazioni appaltanti, di «riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto e (...) di concessione» o di «riservarne l'esecuzione, ad operatori economici e a cooperative sociali e ai loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate», nonché la possibilità di «riservarne l'esecuzione nel contesto di programmi di lavoro

---

<sup>(45)</sup> Sul tema cfr. G. LEONE, *Appalti pubblici e tutele sociali: la promozione dell'occupazione dei soggetti svantaggiati*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, Torino, 2016, vol. I, pp.3 ss.; Ead, *Appalti riservati*, in L.R. PERFETTI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici commentato*, Milano, 2013, pp. 771 ss.; S. VARVA, *Promozione dei soggetti svantaggiati negli appalti pubblici. La regolazione locale e la direttiva 2014/24/UE*, in LD, 2016, 1, pp. 53 ss.

<sup>(46)</sup> Cfr. V. PASQUARELLA, *Gli strumenti di inclusione sociale di disabili e svantaggiati*, in D. GAROFALO (a cura di) *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, Torino, 2016, vol. I, pp. 632-633.

*protetti quando almeno il 30% dei lavoratori dei suddetti operatori economici» sia costituito da soggetti disabili o svantaggiati.*

La disposizione è stata recentemente abrogata (con efficacia dal 1° luglio 2023) dall'art. 226, co.1, d.lgs. n. 36/2023 e integralmente riproposta, nell'art. 61, co.1, del nuovo “Codice dei contratti pubblici”; il successivo comma 2 contiene disposizioni volte a favorire le pari opportunità generazionali e di genere e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in relazione alle procedure afferenti ai contratti riservati<sup>(47)</sup> [in continuità con la clausola di condizionalità introdotta dall'art. 47 d.l. n. 77/2021 conv. in l. n. 108/2021, in relazione alle procedure afferenti agli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR e dei Fondi complementari (PNC)<sup>(48)</sup>].

Quanto ai soggetti destinatari degli appalti riservati, già il Codice del 2016, rispetto alla disciplina previgente del 2006 che richiamava solo i soggetti disabili, annovera(va) anche le persone svantaggiate preoccupandosi di definire *per relationem* i soggetti rientranti nella prima e nella seconda categoria. In particolare, per quanto riguarda i portatori di disabilità, la norma, rinvia(va) all'elenco contenuto nell'art. 1, l. n. 68/1999; invece, per l'individuazione delle persone svantaggiate, non solo richiama(va) l'art. 4, l. n. 381/1991, ma riporta(va) parzialmente l'elencazione dettata dalla norma, lasciando fuori soltanto gli «invalidi fisici, psichici e sensoriali», probabilmente perché già ricompresi tra i disabili *ex* l. n. 68/1999.

L'apertura degli appalti riservati anche alle persone svantaggiate, tuttavia, non era totale, in quanto, dalla formulazione poco chiara della norma, pur richiamando genericamente le persone svantaggiate, si riferiva esplicitamente soltanto a quelle elencate nel suddetto art. 4, l. n. 381/1991; venivano, perciò, escluse quelle categorie eterogenee di soggetti, caratterizzati da condizioni soggettive tali da limitarne fortemente l'accesso al mercato del lavoro, attualmente elencate nel richiamato Reg. (UE) n. 651/2014, in contrasto con la dir. 2014/24/UE che accoglie una

<sup>(47)</sup> In sede di prima applicazione del nuovo Codice, ai sensi dell'art. 61, co. 4, gli strumenti e i meccanismi premiali sono stati definiti dalle Linee guida adottate con il Decreto 20 giugno 2023 del Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 173 del 26/7/2023, ai sensi dell'art. 1, co. 8 dell'allegato II.3 d.lgs. n. 36/2023.

<sup>(48)</sup> Per una disamina di dettaglio cfr. V. CARDINALI, *PNRR*, “La clausola di condizionalità all'occupazione dei giovani e donne: azione positiva o azione mancata?”, in *Inapp Working Paper* n.92, settembre 2022.

nozione più ampia di “persone svantaggiate”, riferita a «*disoccupati, persone appartenenti a minoranze svantaggiate o comunque categorie socialmente emarginate*» (36° considerando).

Questa limitazione soggettiva del campo di applicazione non è stata corretta dal nuovo art. 61 d.lgs. n. 36/2023 che, anche sotto questo profilo, ricalca integralmente la precedente disposizione del Codice del 2016.

Ad ogni modo questa tecnica promozionale basata sull’inserimento sociale e professionale dei disabili e degli svantaggiati quale condizione per l’accesso alla riserva, può continuare a rappresentare una leva importante per le imprese e per le pubbliche amministrazioni, e in particolare per gli enti locali, al fine di dare vita ad un “quasi mercato” nel cui ambito favorire vere e proprie esperienze lavorative di questi soggetti, attivandoli e preparandoli verso un lavoro effettivo e sostituendo così al mero intervento assistenziale un progetto di autonomia lavorativa in vista di un loro ingresso più adeguato nel mercato del lavoro (una sorta di convenzione per le PP.AA.).

#### 4. Il ruolo del “privato sociale” nell’inserimento lavorativo dei soggetti disabili e svantaggiati

Passando all’ultimo profilo, gli istituti appena descritti hanno un minimo comune denominatore rappresentato dal ruolo chiave nei processi di inserimento lavorativo dei soggetti disabili e svantaggiati delle cooperative sociali di tipo B e delle imprese sociali <sup>(49)</sup>.

Esse rappresentano un importante strumento di politica occupazionale attiva diretto a sostenere l’«*integrazione e [la] promozione effettiva della persona*», *attraverso l’attività lavorativa prestata in loro favore: così, per un verso il lavoro diviene strumento funzionale al superamento della situazione di svantaggio del soggetto*» <sup>(50)</sup>; per un altro verso, l’inserimento lavorativo costituisce un requisito indefettibile e caratterizzante

<sup>(49)</sup> Cfr. L. NOGLER, *Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, 2004, pp. 118 ss.; M. GARATTONI, *Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Padova, 2004; C. TIMELLINI, *La tutela per i lavoratori svantaggiati: il raccordo pubblico-privato e le cooperative sociali. Commento agli artt. 13 e 14*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Torino, 2004, pp. 148 ss.

<sup>(50)</sup> Cfr. G. DONDI, *Sul lavoro nelle cooperative sociali*, in *RGL*, 1999, 1, pp. 564-566.

l'agire delle cooperative fino a giungere a sovrapporsi, almeno parzialmente con l'obiettivo sociale della loro attività. Una misura, questa, che risulta «*per la persona interessata, di gran lunga più efficace e, per la società, economicamente più conveniente di ogni forma di mera assistenza*»<sup>(51)</sup>.

Le cooperative sociali, quindi, da tempo sono un prezioso strumento di inclusione sociale di soggetti deboli, in quanto, creando un ambiente che valorizza le potenzialità umane e relazionali anche nello svolgimento dell'attività lavorativa, li prepara ad affrontare meno traumaticamente il passaggio futuro ad un contesto aziendale *standard* in cui esercitare un ruolo attivo e funzionale al processo produttivo<sup>(52)</sup>.

Il fenomeno, tuttavia, è ancora largamente sottovalutato soprattutto dalle politiche del lavoro: i sostegni pubblici all'attività formativa sono limitati alla fiscalizzazione degli oneri sociali e in tutti i provvedimenti che intervengono sulle politiche del lavoro, incluso il PNRR, non si trova mai alcun riferimento al ruolo e alle potenzialità di queste cooperative.

Segnali opposti, pur con qualche criticità, provengono dal recente d.l. n. 48/2023 conv. in l. n. 85/2023 (c.d. Decreto Lavoro), all'interno del quale viene valorizzato il ruolo del Terzo settore, delle associazioni e imprese sociali sia nella gestione dei neonati istituti dell'Assegno di Inclusione (ADI) e del Supporto di formazione e lavoro (SFL), sia nella loro funzione di inserimento dei soggetti disabili o svantaggiati.

Tale ruolo viene supportato da un apparato di incentivi specificatamente a loro rivolti<sup>(53)</sup>.

Con riferimento all'ADI e al SFL viene riconosciuto ai patronati, agli enti, anche del Terzo settore, alle associazioni e alle imprese sociali che svolgono attività dirette alla tutela della disabilità o all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati o disabili [si tratta degli enti che svolgono le attività di cui all'art. 6, co. 1, lett. e), d.lgs. n. 276/2003, all'art. 5, co. 1, lett. p), d.lgs. n.117/2017 e all'art. 2, co. 1, lett. p). d.lgs. n.112/2017],

<sup>(51)</sup> Cfr. M.G. GAROFALO, *Legislazione e contrattazione collettiva nel 1991*, in *DLRI*, 1992, 54, p. 389.

<sup>(52)</sup> Cfr. PASQUARELLA, *Gli strumenti di inclusione sociale dei disabili e svantaggiati*, op. cit., p. 633.

<sup>(53)</sup> Per un approfondimento sul tema sia consentito il rinvio a C. GAROFALO, *Le misure di incentivazione*, in E. DAGNINO, C. GAROFALO, G. PICCO, P. RAUSEI (a cura di) *Commentario al d.l. 4 maggio 2023, n. 48 c.d. "decreto lavoro" convertito con modificazioni in l. 3 luglio 2023, n. 85*, in *Adapt Labour Studies e-Book series n. 100*, pp. 241 ss.

per ogni persona con disabilità assunta a seguito della loro attività di mediazione, secondo quanto indicato nel patto di servizio personalizzato, un beneficio pari al 60% dell'intero incentivo spettante effettivamente al datore di lavoro in caso di assunzione a tempo indeterminato o in apprendistato e pari all'80% in caso di assunzione a tempo determinato (art. 10, co.5).

Ai fini del riconoscimento dell'incentivo in questione, il patto di servizio personalizzato definito con i servizi per il lavoro competenti prevede che tali soggetti assicurino, per il periodo di fruizione dell'incentivo riconosciuto al datore di lavoro, la presenza di una figura professionale che svolga il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo. La formulazione della disposizione non è chiara, in quanto non si comprende la portata del vincolo richiesto agli enti (è utilizzato il verbo "assicurare"). Una soluzione potrebbe essere quella per cui il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo sia ricoperto da un dipendente del datore di lavoro che assume il soggetto disabile mentre gli enti svolgono una funzione di garanzia e di controllo sulla presenza di tale figura per tutto il periodo di godimento del beneficio. Tanto giustificerebbe anche la successiva previsione che consente il cumulo del beneficio assunzionale in esame con l'eventuale rimborso forfettario al datore di lavoro delle spese necessarie per istituire il responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, oltre che per l'adozione di accomodamenti ragionevoli e l'allestimento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche in favore dei lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore al 50% previsto dall'art. 14, co.4, lett. b), l. n. 68/1999.

Un'altra soluzione può essere attinta dalle Linee guida sul collocamento mirato adottate l'11 marzo 2022, nelle quali viene precisato che nel settore privato, in cui non è ancora regolamentata la figura del responsabile dell'inserimento lavorativo, la stessa potrebbe essere supportata da organismi interni all'azienda e incardinata in processi già esistenti, tali da rappresentare una sede di confronto e sostegno per le azioni da intraprendere, e con i quali operare in modo sinergico. Mentre nei contesti lavorativi di dimensioni ridotte per i quali l'individuazione delle funzioni necessarie ad un adeguato accompagnamento dell'inserimento lavorativo di persone con disabilità all'interno della realtà lavorativa stessa non è sostenibile economicamente, si suggerisce di fare ricorso all'esternalizzazione di tali funzioni attraverso il coinvolgimento di associazioni di categoria o di Enti del terzo settore che al loro interno abbiano individuato figure professionali opportunamente formate in grado di rivestire

il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo e che mettano a disposizione tale servizio tramite forme consulenziali. Ciò permetterebbe di garantire anche nelle imprese del settore privato, la stessa attenzione da parte del datore di lavoro verso la creazione di un ambiente di lavoro inclusivo per le persone con disabilità che entrano o rientrano al lavoro e per quelle che già sono inserite, ma per le quali è necessario mantenere una continuità di presa in carico con il centro per l'impiego.

Per valutare quale delle due ipotesi prospettate è in linea con la scelta del Governo sarà necessario attendere i chiarimenti ministeriali essendo stata confermata in sede di conversione la formulazione della disposizione.

L'altro incentivo è disciplinato dall'art. 28 che, in verità, non ha introdotto direttamente la misura, ma al fine di valorizzare e incentivare le competenze professionali dei giovani con disabilità e il loro diretto coinvolgimento nelle diverse attività statutarie, anche produttive, e nelle iniziative imprenditoriali, ha istituito un apposito Fondo nello stato di previsione del MEF finalizzato al riconoscimento di un contributo agli enti del Terzo settore, alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale, alle ONLUS, per ogni assunzione effettuata con contratto di lavoro a tempo indeterminato (dal 1° agosto 2022 al 31 dicembre 2023), ai sensi della l. n. 68/1999, di persona con disabilità *under* 35 anni.

Condizione per l'erogazione del contributo è che l'assunzione del soggetto disabile debba essere finalizzata al suo coinvolgimento in attività professionali che apportino all'ente un effettivo contributo («*per attività conformi alla statuto*») e avvenga con contratto a tempo indeterminato per assicurare una stabilità professionale.

Si rinvia ad un dPCM o ad un decreto interministeriale da adottare entro il 1° marzo 2024 la definizione delle modalità di ammissione, quantificazione ed erogazione del contributo, delle modalità e dei termini di presentazione delle domande nonché delle procedure di controllo.

Trattasi, quindi, di un incentivo che sarà reso operativo solo nel 2024, ma con effetto retroattivo per le assunzioni effettuate dal 1° agosto 2022 al 31 dicembre 2023, potendo tale sfasatura temporale limitare l'obiettivo di incentivare le competenze professionali dei giovani con disabilità, giacché si erogheranno contributi anche per assunzioni già avvenute.

## 5. La promozione dell'inclusione lavorativa a livello regionale: il caso della Regione Lombardia

Nella promozione dell'inserimento lavorativo dei soggetti disabili un importante ruolo è rivestito anche dalla normativa regionale <sup>(54)</sup>.

Le Regioni, in base alla l. n. 68/1999, sono chiamate a promuovere ulteriori interventi di inserimento lavorativo dei disabili a livello locale da finanziare attraverso il Fondo regionale per l'occupazione dei disabili (art. 14), alimentato indirettamente dagli stessi datori di lavoro attraverso la riscossione delle sanzioni amministrativa e dei contributi esonerativi connessi alle quote di riserva nonché dal contributo di fondazioni, enti di natura privata e soggetti comunque interessati.

Il Fondo eroga: contributi agli enti che svolgano attività rivolta al sostegno e all'integrazione lavorativa dei disabili; rimborsi forfetari parziali (senza precisare in che misura) relativi alle spese necessarie per l'adozione di «accomodamenti ragionevoli» in favore di disabili con una riduzione della capacità lavorativa superiore al 50%, incluso l'apprestamento di tecnologie di telelavoro o la rimozione delle barriere architettoniche che limitano in qualsiasi modo l'integrazione lavorativa della persona con disabilità nonché per istituire il responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro, (interventi che nel sistema previgente, prima della novella operata dal d.lgs. n. 151/2015, erano finanziati dal Fondo per il diritto al lavoro dei disabili di cui all'art. 13, l. n. 68/1999); ogni altra provvidenza necessaria ad attuare le finalità della l. n. 68/1999.

In particolare, il rimborso delle spese affrontate per l'adozione degli «accomodamenti ragionevoli» pone alcuni problemi applicativi <sup>(55)</sup>.

Innanzitutto, la misura economica prevista consiste in un mero rimborso di parte delle spese effettuate, e pertanto il datore di lavoro dovrà decidere se adottare o meno l'accomodamento solo sulla base delle sue

---

<sup>(54)</sup> Sul tema cfr. D. GAROFALO, *Disabili e Regioni*, in C. LA MACCHIA (a cura di), *Disabilità e lavoro*, Roma, 2009, pp. 225 ss.

<sup>(55)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *Le modifiche alla l. n. 68/1999: semplificazione, correttivi, competenze*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni, sanzioni, ispezioni nel Job Act 2. Commento ai d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 149 e 151*, Bari, 2016, pp. 23 ss.; ID, *Job Act e disabili*, in *RDSS*, 2016, 1, pp. 89; E. PASQUALETTO, *Le novità dell'estate e dell'autunno 2015 in materia di collocamento mirato dei disabili*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve alla "Riforma Job Act"*, Padova, 2016, pp. 749 ss.



possibilità economiche, posto che non ha la possibilità di sapere prima con certezza se, quando e di quanto sarà mai rimborsato (cioè a maggior ragione se si considera che non vi è alcuna garanzia della capienza del Fondo regionale); in secondo luogo il beneficio riguarda solo una parte dei disabili di cui all'art. 1, co. 1, l. n. 68/1999, considerato che la soglia del 51% di disabilità indicata non è tale da potersi ritenere una misura volta a favorire l'assunzione dei disabili più gravi; infine, a differenza degli incentivi previsti dall'art. 13, il contributo di cui all'art. 14 è affidato in gestione al livello regionale, senza la previsione di un alcun vincolo, obbligo o limite legale con la conseguenza, inevitabile, che vi saranno Regioni più virtuose e altre meno e, dunque, differenze territoriali, anche con riguardo alla stessa fissazione dell'ammontare dell'eventuale contributo.

Ricollegandosi a quest'ultimo profilo, tra le *best practice* a livello regionale possono annoverarsi le politiche di inserimento dei soggetti disabili adottate dalla Regione Lombardia, già all'avanguardia nel panorama nazionale per la "Dote Unica Lavoro" (entrata ora nella quinta fase che, in una logica di complementarità, si rivolge a coloro che risultano esclusi dal Programma "Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori – GOL").

A tal fine sono state adottate con la DGR n. 7273/2022 del 7 novembre 2022 le linee di indirizzo che definiscono criteri e modalità di programmazione e gestione degli interventi a valere sul Fondo regionale per l'occupazione dei disabili.

Le linee di indirizzo 2023-2024 intercettano specifiche tipologie di disabilità e categorie di lavoratori, ampliano i servizi di base attraverso l'offerta di formazione digitale, e valorizzano il ruolo delle cooperative sociali nella formazione finalizzata all'inserimento lavorativo.

Anche in questo caso, non potendo entrare nel dettaglio degli strumenti previsti, se ne evidenzieranno solo alcuni le cui caratteristiche si pongono in continuità con il ragionamento sin qui condotto.

Indubbiamente interessante è l'utilizzo del "sistema dotale" per promuovere e finanziare un'offerta di servizi a favore dell'inserimento e del mantenimento lavorativo delle persone con disabilità. Trattasi di un pacchetto di servizi ("Dote Lavoro – disabilità") erogato da un operatore accreditato che prende in carico la persona iscritta al collocamento mirato, proponendogli un percorso di formazione e inserimento lavorativo finalizzati all'ingresso o al rientro nel mercato del lavoro, ma anche servizi per il mantenimento della persona stessa nel suo percorso occupazionale.

Alle imprese è rivolta, invece, la “Dote Impresa – Collocamento Mirato” e cioè un pacchetto di incentivi (ulteriori a quelli previsti dalla normativa nazionale) per i datori che assumono persone con disabilità, volte all’abbattimento del costo del lavoro e all’acquisto di ausili, servizi e creazione di ambienti favorevoli all’inserimento delle persone disabili.

Diverse sono, poi, le “azioni di sistema” indirizzate: a) allo sviluppo della *governance* e della rete per l’inserimento lavorativo di persone con disabilità non immediatamente collocabili attraverso la promozione di reti territoriali integrate con i servizi sociali e sociosanitari <sup>(56)</sup>; b) all’orientamento al lavoro rivolto agli alunni con disabilità attraverso l’alternanza scuola-lavoro con l’obiettivo di facilitare l’inserimento lavorativo delle persone disabili intervenendo negli ultimi anni del percorso scolastico per evitare che, abbandonando il contesto tutelante della scuola, manchino o risultino deboli e lacunosi i riferimenti di servizio, e che le famiglie siano lasciate sole nel sostenere la motivazione dei giovani alla ricerca di un’occupazione e, successivamente, al mantenimento del posto di lavoro <sup>(57)</sup>; c) all’accompagnamento al lavoro di giovani con disabilità di spettro autistico con l’obiettivo di sostenere persone giovani con bisogni specifici che i normali strumenti di sostegno al lavoro non riescono a soddisfare, prevedendo un percorso più lungo che integri un periodo di formazione e uno di esperienza lavorativa che faccia emergere le capacità specifiche <sup>(58)</sup>; d) alla “Cittadinanza Digitale” con l’obiettivo di migliorare le competenze digitali delle persone con disabilità permettendo loro di accedere più facilmente ai servizi della vita quotidiana

---

<sup>(56)</sup> L’azione prevede il finanziamento di progetti presentati dal capofila di una rete composta da diversi soggetti del sistema socio economico e socio sanitario del territorio che, integrando le proprie competenze, sono in grado di creare le migliori condizioni territoriali per favorire l’inserimento e l’integrazione lavorativa dei cittadini con disabilità e garantire l’accompagnamento integrale delle persone prese in carico, sia durante il percorso di inserimento che successivamente all’inserimento lavorativo.

<sup>(57)</sup> L’azione è tesa a creare, durante il percorso scolastico dell’allievo con disabilità, le precondizioni per una riuscita dell’inserimento lavorativo, attraverso l’avvio, a partire dagli ultimi due anni di frequenza, di un percorso a tappe composto da esperienze e percorsi personalizzati capaci di interpretare le specifiche esigenze e affrontare i vincoli e i limiti imposti dalle specifiche condizioni psicofisiche di ciascuno.

<sup>(58)</sup> L’iniziativa è finanziata attraverso progetti presentati da enti accreditati regionali alla formazione e al lavoro che prevedano la partecipazione di una o più aziende, della durata di 24 mesi. Il percorso prevede un periodo di formazione frontale e successivamente la persona incomincia un’esperienza lavorativa attraverso l’attivazione di un tirocinio al termine del quale viene rilasciata un’attestazione delle competenze acquisite.

(servizi della PA, servizi bancari, postali *etc*) e migliorare le *chance* di occupazione degli iscritti al collocamento mirato attraverso la partecipazione a percorsi di formazione digitale per l'acquisizione di competenze informatiche spendibili sul mercato del lavoro <sup>(59)</sup>.

Il collocamento mirato dei soggetti disabili passa anche attraverso un'adeguata informazione all'utenza di riferimento (in particolari ai datori di lavoro tenuti all'obbligo di assunzione *ex l. n. 68/1999*). A tal fine la Regione Lombardia ha istituito il servizio "Promotore 68" che eroga un'attività di supporto gratuito alle imprese e un'attività di esplorazione, promozione e sensibilizzazione rivolta all'intero mercato territoriale, finalizzata a raggiungere potenziali datori di lavoro e, più in generale, le imprese che si trovano a gestire il tema della disabilità.

Infine, si segnala il nuovo modello sperimentale chiamato "Lavoro inclusivo nelle imprese lombarde" attraverso cui, cogliendo quelli che sono gli stimoli e le nuove tendenze presenti nel mercato del lavoro, tramite un'attenta analisi delle *best practices*, si punta ad investire sulla diffusione della cultura dell'inclusione come valore aggiunto per l'impresa, che su base volontaria, vuole far propria questa nuova visione.

L'implementazione di tale modello tende a favorire un nuovo approccio nei confronti della disabilità tanto presso le imprese, così da rappresentare un valore aggiunto che ne aumenti la competitività, quanto presso i cittadini, così da incrementare la loro responsabilità sociale.

## 6. Conclusioni

L'analisi sin qui condotta consente di trarre alcune considerazioni conclusive sull'attuale sistema di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e disabili, qui valutato attraverso le chiavi di lettura rintracciate nell'art. 14 d.lgs. n. 276/2003.

Indubbiamente l'efficacia delle misure analizzate richiede innanzitutto la diffusione e il consolidamento nel mondo delle imprese di una "cultura organizzativa" dell'inclusione, anche se essa, senza un adeguato

---

<sup>(59)</sup> Il servizio di formazione viene erogato sotto forma di *voucher* spendibile presso gli operatori accreditati alla formazione degli albi regionali ed è rivolto agli iscritti alle liste provinciali del collocamento mirato *ex l. n. 68/1999* che sceglieranno il percorso di formazione tra tutti quelli inseriti all'interno del catalogo della provincia del collocamento mirato alle cui liste sono iscritti.

sostegno normativo ed economico, non è sufficiente per raggiungere l'obiettivo di valorizzazione delle vulnerabilità in un'ottica di produttività e competitività dei soggetti tutelati.

Manca spesso la percezione di come, se la persona disabile o svantaggiata venisse realmente inserita nell'ambiente di lavoro e messa in condizione di svolgere le proprie mansioni con una valorizzazione della sua professionalità, possa diventare una risorsa per il datore di lavoro, registrandosi, in taluni casi, un coinvolgimento lavorativo maggiore rispetto agli altri dipendenti, stante il potenziale emancipativo che per essa il lavoro può assumere.

Per raggiungere questa finalità, è necessario supportare i datori di lavoro nei processi di inserimento di tali soggetti, a vantaggio non solo dell'impresa e del lavoratore, ma anche dell'intera collettività e del *welfare* pubblico in termini di risparmio di costi che lo Stato è chiamato a sostenere per assicurare loro l'assistenza sociosanitaria e lavorativa indispensabile. Al tal fine lo strumento convenzionale deve diventare il principale canale di ingresso dei lavoratori disabili nel mondo del lavoro, purché – stante l'attuale quantità e qualità degli inserimenti – si attribuisca ad esso maggior dignità (anche nell'ottica degli accomodamenti ragionevoli) valorizzando il ruolo dell'economia civile negli equilibri propri del *welfare-mix*, che costituiscono il “naturale brodo di coltura per l'intervento del Terzo settore”<sup>(60)</sup>, ma anche del soggetto pubblico che deve farsi garante a monte (nella individuazione dei criteri) e a valle (nell'applicazione degli stessi e dunque nelle valutazioni di carattere prettamente pubblicitico) delle particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario, senza sostituirsi alle parti del rapporto convenzionale.

In una prospettiva *de iure condendo*, si potrebbe auspicare che il legislatore renda più agevole l'attivazione di tale strumento non solo per le persone con disabilità, ma per tutta l'area dello svantaggio, nell'accezione ampia e mutevole che è emersa da questa breve analisi. Infatti, pur essendo apprezzabile sul piano della *policy* l'intento del legislatore di allargare lo sguardo a frange di disagio ulteriori rispetto ai soggetti disabili questo tentativo rimane incompiuto, perché non accompagnato da incentivi economico-normativi adeguati. Basti ricordare che le persone svantaggiate non incluse nella legge sulle cooperative sociali né possono

---

<sup>(60)</sup> Per un'ampia disamina sul tema si rinvia all'opera monografica di A. RICCOBONO, *Diritto del lavoro e Terzo settore*, Napoli, 2020.

essere computate da queste ultime nella percentuale (30%) utile a rientrare nella categoria, né permettono loro di fruire degli sgravi contribuiti previsti dalla medesima legge.

Allora, è necessario reindirizzare le risorse pubbliche verso incentivi che non supportino solo l'assunzione di questi soggetti, ma che in maniera "mirata", li sostengano nei percorsi di transizione, ampliandone le competenze e le capacità di adattamento ai contesti produttivi e, in prospettiva, alla nuova geografia dei lavori, puntando sulla loro occupabilità.

Solo così si possono superare le criticità insite nella condizione di svantaggio in cui essi versano <sup>(61)</sup> e garantire loro, ai sensi dell'art. 4 Cost., un diritto al lavoro, ma che sia di qualità.

## Abstract

### Il sostegno all'inclusione dei soggetti svantaggiati tramite convenzione

**Obiettivi:** Il saggio analizza le misure di incentivazione normative ed economiche finalizzate ad agevolare l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e disabili al fine di proporre un utilizzo delle stesse non solo come leva di riduzione del costo del lavoro o di parziale o totale disattivazione della quota di riserva, ma come strumento di valorizzazione delle "diversità" in un'ottica di integrazione inclusiva. **Metodologia:** L'analisi degli strumenti di incentivazione è stata condotta attraverso il filtro dell'art.14 d.lgs. n. 276/2003 che sperimenta un meccanismo d'inclusione delle persone svantaggiate e disabili tramite piani individuali attuativi delle convenzioni quadro, in una logica di workfare, nella quale vengano favoriti da un lato le connessioni tra gli operatori pubblici e privati e dall'altro il metodo di concertazione sociale e territoriale. Da tale norma sono stati recuperati, quali direttrici di ricerca, tre profili: 1) la multifattorialità della condizione di svantaggio; 2) lo strumento convenzionale; 3) il ruolo delle cooperative sociali, delle imprese sociali (e più genericamente del Terzo settore) nel garantire opportunità occupazionali per i soggetti svantaggiati e per i disabili. **Risultati:** L'analisi condotta, attraverso la lente di ingrandimento dell'art. 14 d.lgs. n. 276/2003, dimostra che la predisposizione di interventi sempre più mirati, anche con un potenziamento dello strumento convenzionale e del ruolo del privato sociale, si presenta come snodo essenziale e propedeutico rispetto alle possibilità e

---

<sup>(61)</sup> Cfr. P. SANDULLI, *Il lavoro dei disabili nel sistema del Welfare State*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000, p. 21 secondo cui in reazione allo stato di bisogno dei soggetti disabili «l'azione dinamica del welfare si concreta in quegli interventi riabilitativi antagonisti della condizione di disabilità per effetto dei quali si determina un accrescimento della capacità professionale e quindi una più agevole ed elevata utilizzabilità del disabile nel mondo produttivo».

modalità dell'inserimento lavorativo delle categorie di soggetti più vulnerabili nel mercato del lavoro che tengano conto della multifattorialità della loro situazione di svantaggio. **Limiti e implicazioni:** L'analisi sulle misure regionali di inserimento lavorativo è stata condotta, a campione, sulla Regione Lombardia; di contro un'approfondita comparazione delle normative regionali consentirebbe di verificare la presenza di divari territoriali in materia di inserimento lavorativo dei soggetti disabili e svantaggiati e di individuare le best practices da mutuare. **Originalità:** La ricerca condotta offre una lettura delle politiche per l'occupazione in linea con le recenti iniziative legislative volte a valorizzare il ruolo dell'economia civile nei processi di integrazione lavorativa dei soggetti disabili e svantaggiati.

**Parole chiave:** occupazione, svantaggiati, disabili, incentivi, convenzioni

### **Support for the inclusion of disadvantaged people through an agreement**

**Purpose:** The essay analyzes the regulatory and economic incentive measures aimed at facilitating the job placement of disadvantaged and disabled people to propose their use not only as a lever for reducing labor costs or for partial or total deactivation of the quota reserve, but as a tool for valorizing “diversity” with a focus to inclusive integration. **Methodology:** The analysis of the incentive tools was conducted through the filter of art.14 of Legislative Decree n. 276/2003 which experiments with a mechanism for the inclusion of disadvantaged and disabled people through individual plans implementing the framework agreements, in a workfare logic, where on the one hand connections between public and private operators are encouraged and on the other the method of social and territorial concertation. From this rule, three profiles were recovered as research directions: 1) the multifactorial nature of the disadvantaged condition; 2) the conventional instrument; 3) the role of social cooperatives, social enterprises (and more generally of the Third Sector) in guaranteeing employment opportunities for disadvantaged people and disabled people. **Findings:** The analysis conducted, through the magnifying glass of art. 14 Legislative Decree n. 276/2003, demonstrates that the preparation of increasingly targeted interventions, also with a strengthening of the conventional instrument and the role of the private social sector, presents itself as an essential and preparatory point with respect to the possibilities and methods of employment inclusion of the most vulnerable categories of subjects in the labor market that take into account the multifactorial nature of their disadvantaged situation. **Research limitations/implications:** The analysis of regional job placement measures was conducted on a sample basis in the Lombardy Region; on the other hand, an in-depth comparison of regional regulations would allow us to verify the presence of territorial gaps in terms of job placement of disabled and disadvantaged individuals and to identify the best practices to be adopted. **Originality:** The research conducted offers an interpretation of employment policies in line with recent legislative initiatives aimed at enhancing the role of the civil economy in the processes of work integration of disabled and disadvantaged individuals.

**Keywords:** employment, disadvantaged, disabled, incentives, agreements

## Dal collocamento mirato all'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003: tessere nuove reti per l'inclusione e la produttività

Massimiliano De Falco\*

*Sommario:* **1.** Premessa introduttiva. – **2.** Disabilità e lavoro, fra problemi di oggi e speranze di domani. – **3.** I canali di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, oltre l'assunzione diretta. – **3.1.** L'inclusione tramite convenzione nella l. n. 68/1999. – **3.2.** L'inclusione tramite convenzione nel d.lgs. n. 276/2003. – **4.** Prime osservazioni: inclusione e produttività come facce della stessa medaglia. – **5.** Una proposta in ottica compensativa: il fine giustifica i mezzi.

### 1. Premessa introduttiva

Nell'immaginario collettivo, l'inclusione lavorativa dei disabili si realizza mediante il mero (e, spesso, forzato) inserimento della persona all'interno della organizzazione datrice di lavoro. Meno diffusa è, invece, la consapevolezza che l'eterna «sfida delle differenze»<sup>(1)</sup> possa essere vinta superando il formalismo e affrontando la questione in termini sostanziali, come attuazione dei precetti di cui agli artt. 3, comma 2, e 4, Cost.<sup>(2)</sup>.

---

\* Dottorando di ricerca in *Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro*, Università degli Studi di Siena, e assegnista di ricerca in *Diritto del lavoro*, Università degli Studi di Udine. Il contributo si inserisce nella ricerca *Prin Prot. 2020CJL288 IN-SPIRE, Inclusion Strategies through Participation in Workplace for Organizational Well-Being*, Università degli Studi di Udine.

(1) M. D'ANTONA, *L'autonomia individuale e le fonti del diritto del lavoro*, in *GDLRI*, 1991, 51, qui p. 455.

(2) Benché l'inserimento diretto consenta un'immediata integrazione nel mercato del lavoro, F. MALZANI, *Benessere e sicurezza dei lavoratori*, in *VTDL*, 2020, 4, qui p. 980, afferma condivisibilmente che tale via presuppone la (non semplice e, sovente, trascurata) «progettazione di un'organizzazione tesa al benessere – e non solo di rimedio o contrasto a discriminazioni già perpetrate – della persona con disabilità».

Si tratta, in altri termini, di ricercare la soluzione che meglio si adatta alle esigenze soggettive delle situazioni concrete, avallando l'idea che il "collocamento" possa essere realmente "mirato" solo ove permetta di «valutare adeguatamente le persone con disabilità nelle loro capacità lavorative e di inserirle *nel posto adatto*» (art. 2, l. n. 68/1999).

D'altronde, la rilevanza dell'ambiente circostante per la realizzazione (financo professionale) della persona si coglie sin dalla ridefinizione della nozione di disabilità, intervenuta per effetto della Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 <sup>(3)</sup>. Se, inizialmente, tale caratteristica era intesa quale sinonimo di menomazione <sup>(4)</sup>, oggi essa «non possiede più carattere medico, bensì di tipo relazionale» <sup>(5)</sup> e considera cioè, ai fini della tutela antidiscriminatoria, i processi di esclusione determinati dalla «interazione [fra le] menomazioni [del disabile e le] barriere di diversa natura [che ne ostacolano] la piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri» [art. 1, comma 2, Convenzione delle Nazioni Unite del 2006 <sup>(6)</sup>]. Lungi dal rappresentare una petizione di principio, questo passaggio – prontamente colto dalla giurisprudenza, sia europea <sup>(7)</sup>, sia nazionale <sup>(8)</sup> – suggella l'elemento fondante della

<sup>(3)</sup> La Convenzione ONU sui «diritti delle persone con disabilità» è stata adottata il 13 dicembre 2006, ma è entrata in vigore solo il 3 maggio 2008, per poi essere ratificata in Italia ex l. n. 18/2009. Sul punto, v. almeno A. DE AMICIS, *La l. 3 marzo 2009, n. 81 di ratifica della convenzione delle nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità: i principi e le procedure*, in *GM*, 2009, pp. 2375 ss.

<sup>(4)</sup> Aderendo all'originario sistema classificatorio di WORLD HEALTH ORGANIZATION (*International Classification of Impairments, Disabilities and Handicap*, 1980), la disabilità era, infatti, equiparata ad «anormalità fisiologiche o psicologiche [tali da ridurre] la capacità di compiere un'attività della vita quotidiana nella maniera considerata normale per un essere umano».

<sup>(5)</sup> Così, efficacemente, F. MALZANI, *Idoneità alla mansione e soluzioni ragionevoli, oltre il repêchage*, in *ADL*, 2020, 4, qui p. 966.

<sup>(6)</sup> A seguito della predisposizione del nuovo sistema classificatorio da parte di WORLD HEALTH ORGANIZATION (*International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001), la disabilità è oggi intesa come «conseguenza di una complessa relazione tra la condizione di salute [della persona] e i fattori personali e ambientali che rappresentano le circostanze in cui [essa] vive».

<sup>(7)</sup> V. per tutti W. CHIAROMONTE, *L'inclusione sociale dei lavoratori disabili fra diritto dell'Unione europea e orientamenti della Corte di giustizia*, in *VTDL*, 2020, 4, pp. 897 ss.

<sup>(8)</sup> Sia consentito il rinvio a M. DE FALCO, *Il diritto al lavoro delle persone con disabilità: alla ricerca della "persona giusta al posto giusto"*, in *LG*, 2022, 4, pp. 376 ss. e ai precedenti ivi raccolti.



disabilità, che «dipende dalla “incapacità” delle strutture sociali di adeguarsi alle diverse esigenze di questi soggetti per consentirne la completa inclusione»<sup>(9)</sup>.

Una simile concezione (cd. “biopsicosociale”) della disabilità, oltre a determinare «uno spostamento del concetto di uguaglianza dal piano formale a quello sostanziale»<sup>(10)</sup>, sancisce il diritto di ogni persona a raggiungere il massimo grado di autonomia e indipendenza all'interno di qualsiasi ambiente relazionale e di lavoro<sup>(11)</sup>. Acquisite, però, le resistenze culturali che rendono l'effettività di questo diritto una meta ancora lontana dall'essere conquistata (§ 2), si indagheranno qui gli strumenti, già presenti nell'ordinamento, che consentono di realizzare l'inclusione lavorativa *nel posto adatto*, travalicando l'assunzione diretta (§ 3). Nella ricerca del canale che, meglio di altri, possa ritenersi soddisfacente per lavoratori e imprese (§ 4), si avvanzerà una proposta ulteriore che possa assicurarne diffusione e continuità nel ricorso (§ 5).

## 2. Disabilità e lavoro, fra problemi di oggi e speranze di domani

A fronte del proclamato «diritto al lavoro dei disabili» (l. n. 68/1999), si può, invero, riscontrare una tendenziale diffidenza delle imprese al loro reclutamento, accentuata da dubbi e incertezze che la pandemia da *Covid-19* ha portato con sé<sup>(12)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> Così, A. RICCARDI, *La “ridefinizione” del concetto di persona disabile nell'ordinamento sovranazionale*, in R. PAGANO (a cura di) *La persona tra tutela, valorizzazione e promozione. Linee tematiche per una soggettività globalizzata*, Taranto, 2019, qui p. 298.

<sup>(10)</sup> D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, 6, qui p. 35.

<sup>(11)</sup> M.L. VALLAURI, *Disabilità e lavoro. Il multiforme contemperamento di libertà di iniziativa economica, diritto al lavoro e dignità (professionale) della persona disabile*, in V. BOFFO, S. FALCONI, T. ZAPPATERRA, (a cura di), *Per una formazione al lavoro. Le sfide della disabilità adulta*, Firenze, 2012, spec. p. 60.

<sup>(12)</sup> A titolo esemplificativo, v. lo studio di LEONARD CHESHIRE, *Locked out of the labour market: the impact of COVID-19 on disabled adults in accessing good work – now and into the future*, 2020 (in [www.leonard-cheshire.org](http://www.leonard-cheshire.org)), ove è emerso che il 42% dei datori di lavoro intervistati sia stato scoraggiato dall'assumere persone con disabilità a causa di pregiudizi connessi alle loro esigenze durante la pandemia.

Infatti, nonostante le «assunzioni obbligatorie» disposte dall'art. 3, comma 1, l. n. 68/1999<sup>(13)</sup>, la più recente reportistica nazionale<sup>(14)</sup> restituisce l'impressione che la disabilità sia ancora percepita come una caratteristica personale ostativa a un impiego realmente profittevole rispetto alle esigenze produttive delle imprese. In ragione di una presunta ridotta *performance* individuale, le persone disabili sono collocate ai margini del mercato del lavoro e, nei rari casi in cui queste siano occupate, vengono condannate a mansioni con bassi livelli salariali, condizioni di lavoro spesso precarie e di secondaria importanza (ossia sacrificabili) rispetto al *core business* aziendale<sup>(15)</sup>.

Neppure gli interventi modificativi della l. n. 68/1999<sup>(16)</sup> paiono essere riusciti a scalfire, negli anni, lo stigma che circonda il mondo della disabilità. L'effetto sortito da tali provvedimenti è stato controverso: se, da un lato, questi hanno determinato un ampliamento della platea di soggetti da considerarsi ai fini del corretto computo<sup>(17)</sup> e delle relative modalità

---

(13) Come noto, l'art. 3, comma 1, l. n. 68/1999 stabilisce che «i datori di lavoro pubblici e privati sono tenuti ad avere alle proprie dipendenze lavoratori [disabili, in misura pari al]: a) sette per cento dei lavoratori occupati, se occupano più di 50 dipendenti; b) due lavoratori, se occupano da 36 a 50 dipendenti; c) un lavoratore, se occupano da 15 a 35 dipendenti».

(14) In attesa del prossimo aggiornamento, ISTAT, *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, 2022, qui p. 262 (in [www.istat.it](http://www.istat.it)) ha rilevato come «nella media 2020-2021 la quota di occupati tra le persone di 15-64 anni con limitazioni gravi è la metà di quella osservata nella popolazione senza limitazioni: solo un terzo dei primi svolge un'attività lavorativa» a vantaggio della disoccupazione e dell'inattività. Per una analisi più puntuale delle condizioni occupazionali delle persone disabili, sia consentito rinviare a M. DE FALCO, *Il diritto al lavoro delle persone con disabilità* cit., spec. pp. 380 ss.

(15) FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, 2019, pp. 8 ss. (in [www.consulentidellavoro.it](http://www.consulentidellavoro.it)).

(16) Il riferimento è alla l. n. 92/2012 [su cui v. M. GIOVANNONE, A. INNESTI, *L'attuazione del diritto al lavoro dei disabili*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Milano, 2012, pp. 431 ss.] e al d.lgs. n. 151/2015 [su cui v. D. GAROFALO, *Le modifiche alla l. n. 68/1999: semplificazione, correttivi, competenze*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2. Commento ai d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 149 e 151*, Bari, 2016, pp. 23 ss.].

(17) V. art. 4, comma 27, lett. a), l. n. 92/2012, che ha ammesso il computo dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, sino a quel momento esclusi.

di assunzione <sup>(18)</sup>, dall'altro, hanno generato delle criticità applicative capaci di rallentare i processi di inclusione <sup>(19)</sup>.

La questione è ancor più grave nei casi di disabilità psichica, ove il disagio sofferto dalla persona non solo riduce, a monte, le speranze di inserimento, ma, anche nel caso in cui essa abbia un lavoro, comprime sensibilmente le possibilità di mantenerlo <sup>(20)</sup>. È proprio nei confronti dei più vulnerabili che l'inclusione degrada ad aspirazione ideale, non suscettibile di realizzazione pratica, a causa di atteggiamenti discriminatori, che, sistem(at)icamente <sup>(21)</sup>, attanagliano la condizione di coloro che versano in una situazione di incolpevole difficoltà.

Da ultimo, l'abrogazione della chiamata «numerica», in favore di quella «nominativa» <sup>(22)</sup>, non pare aver colmato le criticità poc'anzi esposte, ma, al contrario, sembra aver «legittimato una via di fuga per eludere l'obbligo assuntivo» <sup>(23)</sup>, specie per le forme più gravi di disabilità. Tali valutazioni, sia sul fronte fenomenologico, sia su quello giuridico,

---

<sup>(18)</sup> V. art. 4, d.lgs. n. 151/2015, con cui il legislatore – mediante l'inserimento del comma 3-*bis* nell'art. 4, l. n. 68/1999 – ha riportato nel medesimo computo anche i lavoratori che fossero già disabili antecedentemente alla costituzione del rapporto di lavoro, anche se non assunti tramite il collocamento mirato, purché riportassero una riduzione della capacità lavorativa superiore alla soglia ivi prevista per l'ingresso.

<sup>(19)</sup> Cfr. M. GIOVANNONE, *Il collocamento dei disabili nel mercato del lavoro post-emergenziale: criticità e prospettive*, in *Federalismi.it*, 2021, 10, spec. pp. 113 ss., che, in relazione all'ultimo intervento citato, osserva opportunamente come, «da un lato, si [sia sì] ampliata la base occupazionale sulla quale effettuare il calcolo [ma, dall'altro, come si sia] inevitabilmente ridotto, in proporzione, l'accesso lavorativo ai disabili disoccupati “esterni” all'impresa» (qui p. 114).

<sup>(20)</sup> Benché il d.lgs. n. 151/2015 abbia esteso il novero dei beneficiari del collocamento mirato anche alle persone con disabilità di natura psichica [*ex* art. 2, modificativo dell'art. 1, comma 1, lett. a), l. n. 68/1999], prevedendo financo nuovi incentivi per le assunzioni (*ex* art. 10, modificativo dell'art. 13, l. n. 68/1999), l'avviamento al lavoro è rimasto pressoché impossibile, nel confronto tra disabili fisici e psichici [cfr. il Documento di Valutazione *Disabili psichici e inserimento lavorativo: un percorso di ricerca*, 2017 (in *www.senato.it*)].

<sup>(21)</sup> Sulle implicazioni sistemiche di tali condotte pregiudizievoli, v. F. BILOTTA, *La discriminazione come fenomeno sistemico: una sfida per il diritto civile*, in *NGCC*, 2020, 6, pp. 1304 ss.

<sup>(22)</sup> Art. 7, comma 1, l. n. 68/1999, come modificato dall'art. 6, d.lgs. n. 151/2015.

<sup>(23)</sup> Così, A. DI STASI, *Il diritto al lavoro dei disabili e le aspettative tradite del “collocamento mirato”*, in *ADL*, 2013, 4, qui p. 888.

convergono nel dipingere un quadro «con poche luci e molte ombre»<sup>(24)</sup>, ulteriormente deteriorato dalla propagazione del *virus*, che – seppur tamponata dall'introduzione di specifici congedi<sup>(25)</sup> e misure volte a coniugare la tutela della salute con quella dell'occupazione dei più fragili<sup>(26)</sup> – ha contribuito a rallentare o, addirittura, ad arrestare il (già complicato) accesso al lavoro delle persone con disabilità<sup>(27)</sup>.

Innanzi a simili scenari, si intravedono i primi, timidi, segnali incoraggianti, frutto della crescente attenzione riservata al tema dell'inclusione. In tal senso, la pandemia ha agito come lente di ingrandimento di vicende note, ma normalmente poco osservate, imponendo di incentrare l'azione sulla promozione di effettive ed efficaci pari opportunità<sup>(28)</sup>.

Dapprima, il «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza» (*PNRR*) ha riconosciuto il tema della disabilità quale «priorità trasversale» a cui rivolgere ingenti investimenti per «assicurare idonee condizioni [...] sociali e lavorative alle persone con disabilità su tutto il territorio nazionale»

---

<sup>(24)</sup> G. GRIFFO, *La l. n. 68/1999 un bilancio dopo vent'anni*, in S. BRUZZONE (a cura di), *Salute e persona nella formazione, nel lavoro e nel welfare. Multidisciplinarietà e logiche condivise*, ADAPT University Press, 2017, qui p. 19.

<sup>(25)</sup> V. LAMONACA, *L'estensione della durata dei permessi retribuiti ex art. 33, L. n. 104/1992, e gli altri istituti di supporto dell'assistenza ai disabili in condizione di gravità*, in V. FILÌ (a cura di), *Covid-19 e rapporto di lavoro*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, ADAPT University Press, 2020, pp. 261 ss.

<sup>(26)</sup> Cfr. M. BROLLO, *Lavoro agile per i lavoratori fragili: lezioni dalla pandemia...*, in *ADL*, 2022, 3, pp. 405 ss. e A. ZILLI, *Il lavoro agile come "accomodamento ragionevole", fra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione d'impresa*, in *Labor*, 2020, 4, pp. 531 ss.

<sup>(27)</sup> M. GIOVANNONE, *Il collocamento dei disabili nel mercato del lavoro post-emergenziale* cit., spec. p. 102.

<sup>(28)</sup> L'appello per una «ripresa incentrata sull'uomo [*rectius*, sulla persona], inclusiva, sostenibile e resiliente», accolto dai 187 Stati membri dell'OIL in occasione della *Conferenza Internazionale del Lavoro* del 3 giugno 2021 (reperibile in [www.lavo-ro.gov.it](http://www.lavo-ro.gov.it)), si fonda sulla consapevolezza di come la contingenza pandemica «si sia abbattuta maggiormente sulle persone vulnerabili e di come questa abbia aumentato la povertà e le disuguaglianze sociali» (*traduzione mia*).

(<sup>29</sup>). Nel novero delle riforme programmate dal Piano (<sup>30</sup>), si colloca la previsione della «legge quadro per le disabilità» [*ex l. delega n. 227/2021* (<sup>31</sup>)], finalizzata al riassetto delle disposizioni vigenti e alla riformulazione della normativa italiana, per renderla quanto più aderente possibile ai principi antidiscriminatori sanciti a livello europeo e sovranazionale (<sup>32</sup>).

Successivamente, si è inteso inasprire le sanzioni per la mancata copertura della quota di riserva, pur mantenendo inalterato l'impianto normativo. Al riguardo, giova rammentare che, qualora il datore non adempia, l'art. 15, l. n. 68/1999 prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative per ogni giornata lavorativa di mancato impiego del disabile, fissandone l'ammontare in misura pari a cinque volte l'importo dell'esonero di cui all'art. 5 della medesima legge. Poiché, con il d.m. n. 193/2021, è stato adeguato il *quantum* della esenzione, si è aggravata – non di poco (<sup>33</sup>) – la pena per i datori inadempienti.

---

(<sup>29</sup>) Sul punto, occorre rammentare come il *PNRR* dedichi ampio spazio al delicato tema dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, sia individuando quali destinatari principali delle misure legate al «Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori» (p. 202), sia prefigurando interventi volti a svilupparne le competenze digitali, con l'obiettivo di garantire loro, *inter alia*, l'indipendenza economica e l'accesso a un lavoro dignitoso (p. 211).

(<sup>30</sup>) Su cui, per tutti, D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, 1, pp. 114 ss. Al riguardo, si segnala anche la «Direttiva alle amministrazioni titolari di progetti, riforme e misure in materia di disabilità» (Decreto 9 febbraio 2022), contenente le linee di indirizzo tese a valorizzare la disabilità negli interventi programmati dal *PNRR*, favorendo la condivisione di principi e procedure, per permettere alle Amministrazioni competenti di verificare – *ex ante*, *in fieri* ed *ex post* – che ogni riforma contemplata dal Piano possieda carattere inclusivo.

(<sup>31</sup>) Per un primo commento, anche in termini critici, sia consentito il rinvio a M. DE FALCO, *Ragionando attorno alla l. delega in materia di disabilità: una prospettiva giuslavoristica*, in *RCP*, 2022, 5, pp. 1738 ss.

(<sup>32</sup>) Pur mancando un espresso riferimento ai principi a cui si dovrà ispirare l'esecutivo nel dare attuazione alla riforma, questi possono essere individuati *per relationem*, grazie agli espliciti rinvii agli artt. 2, 3, 31 e 38 Cost., alla Dir. 2000/78/CE, alla citata Convenzione delle Nazioni Unite del 2006, alla «Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030» di cui alla comunicazione della Commissione europea del 3 marzo 2021, nonché alla risoluzione del Parlamento europeo sulla «protezione delle persone con disabilità» del 7 ottobre 2021.

(<sup>33</sup>) Con l'innalzamento dell'importo del contributo esonerativo a 39,61 euro (a partire dal 1° gennaio 2022), la sanzione per ogni mancata assunzione diviene, oggi, di 196,05 euro giornalieri e, se moltiplicata per una media di 260 giornate lavorative, sfiora i 51 mila euro annui.

A conferma del crescente impegno istituzionale verso la promozione dell'inclusione lavorativa, meritano di essere richiamate le «Linee guida in materia di collocamento mirato delle persone con disabilità», (finalmente) presentate – in attuazione di quanto disposto dall'art. 1, d.lgs. n. 151/2015 – lo scorso 16 marzo 2022. Tale documento di indirizzo, contenuto nel d.m. n. 43/2022, intende affiancarsi (senza sostituirsi) alle legislazioni regionali che regolano la applicazione della l. n. 68/1999 nei territori, per introdurre «un sistema di analisi e valutazione delle politiche promosse dalle amministrazioni regionali, che consideri il potenziale impatto sul mondo della disabilità delle misure predisposte [...], interpretando il lavoro non solo in termini di equità, ma anche in chiave di crescita economica». La tensione è, dunque, per il consolidamento «di un percorso di collaborazione [...] orientato verso un sistema di inclusione lavorativa più efficiente e organico in tutto il Paese», che sia capace di rafforzare i servizi di collocamento, nella prospettiva di un «miglioramento continuo»<sup>(34)</sup>.

Sicuramente, tali provvedimenti sono da accogliere con favore, in quanto a *nessuno* – persone, imprese, Stato, società nel suo complesso – “conviene” che i disabili rimangano esclusi dal mercato del lavoro. Affinché le sfide (ri)poste nella e dopo la pandemia possano essere vinte, occorre, però, essere consapevoli del fatto che nessuna misura sarà, da sola, sufficiente e che tutte insieme paiono (non solo utili, ma) indispensabili, per una seria, duratura e, soprattutto, inclusiva ripresa.

### **3. I canali di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, oltre l'assunzione diretta**

La difficoltà di collocare utilmente, mediante assunzione diretta nell'impresa, la persona con disabilità è ben nota al legislatore, che ha immaginato a tal fine percorsi alternativi per realizzare l'inclusione, con modalità più funzionali alle esigenze produttive del datore<sup>(35)</sup>.

---

<sup>(34)</sup> Per ulteriori approfondimenti, sia consentito il rinvio a M. DE FALCO, *Linee guida in materia di collocamento mirato delle (e per le) persone con disabilità*, in *Boll. ADAPT*, 2022, 12 (reperibile in [www.bollettinoadapt.it](http://www.bollettinoadapt.it)).

<sup>(35)</sup> Invero, «la solidarietà che ormai tutti riscoprono va cercata con lo scrupolo individuale di fruire di quel di cui si ha diritto e di non abusare né dare un'idea di abusare» (M. MISCIONE, *Il Diritto del lavoro ai tempi orribili del coronavirus*, in *LG*, 2020, 4, qui p. 323).

Si tratta delle molteplici articolazioni dello strumento convenzionale, che, a vario titolo e con differenti modalità di inserimento, consentono l'accesso al lavoro alle persone con disabilità e che, al contempo, concorrono a soddisfare la copertura graduale della quota d'obbligo, ovvero almeno di una sua parte. Tali strumenti sono, purtroppo, ancora assai poco conosciuti e praticati, specie in alcune aree del Paese<sup>(36)</sup>, per cui pare necessario muovere da una loro ricognizione, sì da capire come usarli al meglio.

### 3.1. L'inclusione tramite convenzione nella l. n. 68/1999

Il sistema del collocamento mirato consente di attingere a tre tipologie di convenzione, che differiscono fra loro a seconda che il datore: *a)* assuma e utilizzi la persona con disabilità nell'ambito della propria organizzazione (art. 11, l. n. 68/1999); *b)* assuma la persona con disabilità, ma la distacchi presso terzi (art. 12, l. n. 68/1999); *c)* posticipi l'inserimento della persona con disabilità alla scadenza dell'accordo, poiché contestualmente assunta e utilizzata da un altro soggetto (art. 12-*bis*, l. n. 68/1999).

Rispetto alla prima tipologia menzionata, è possibile riconoscere due *sub*-categorie di meccanismi volti all'inclusione delle persone con disabilità. Da un lato, ai sensi dei commi 1 e 2 dell'art. 11, vi sono le «convenzioni di inserimento lavorativo» che i datori onerati [e non<sup>(37)</sup>] della copertura della quota d'obbligo stipulano con gli uffici competenti – previo parere del comitato tecnico<sup>(38)</sup> – al fine di determinare un programma teso ad «assicurare al disabile un avviamento confacente alle sue caratteristiche [e] al datore di lavoro una corretta progressione qualitativa e quantitativa degli inserimenti di lavoro, in funzione delle

---

<sup>(36)</sup> V. *infra*, § 5.

<sup>(37)</sup> L'art. 11, comma 3 ammette che a tale tipologia di convenzione possa accedere anche il datore di lavoro non obbligato, ma occorre interrogarsi se l'interesse di quest'ultimo sia dettato da un mero atteggiamento filantropico o se, più realisticamente, dipenda dall'apparato di incentivi che accompagnano l'assunzione *ex art.* 13 (cfr. D. GAROFALO, *L'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*, in *RDSS*, 2010, 2, spec. p. 263).

<sup>(38)</sup> Il riferimento è all'organismo di cui all'art. 6, comma 3, d.lgs. n. 496/1997, come modificato dall'art. 6, comma 2, lett. *b)*, l. n. 68/1999.

specificità tecniche e organizzative dell'azienda»<sup>(39)</sup>. Dall'altro, i commi 4 e 7 dell'art. 11 prevedono le «convenzioni per l'integrazione lavorativa dei disabili che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario», le quali differiscono dalle precedenti non solo per il novero di destinatari a cui si rivolgono, ma anche per gli ulteriori elementi che le caratterizzano<sup>(40)</sup>.

In entrambe le ipotesi, è possibile derogare ai limiti di età e di durata dei contratti apprendistato e di formazione e lavoro (art. 11, comma 6). Tale disposizione consente di realizzare una sorta di «scambio» tra l'alleggerimento di alcuni vincoli normativi (quale mezzo incentivante) e l'assunzione dei disabili (quale obiettivo finale)<sup>(41)</sup>.

Diversamente, le «convenzioni di inserimento lavorativo temporaneo con finalità formative» di cui all'art. 12, l. n. 68/1999, novellato nel 2007<sup>(42)</sup>, si caratterizzano per il coinvolgimento di un terzo soggetto, nei confronti del quale il datore – onerato dell'assolvimento della quota di riserva – si impegna ad affidare commesse di lavoro. Si tratta di una peculiare forma di distacco, mediante la quale la persona con disabilità, contestualmente assunta a tempo indeterminato dal datore, viene messa a disposizione di un «soggetto ospitante»<sup>(43)</sup> per una durata massima di dodici mesi (prorogabile di ulteriori dodici mesi da parte degli uffici competenti). Tuttavia, il fatto che, per tutta la durata della convenzione, il trattamento economico e normativo in favore del lavoratore sia posto a carico di chi ne utilizza la prestazione (e non, come richiesto dall'art. 30, d.lgs. n. 276/2003, del distaccante) ha indotto attenta dottrina a

---

<sup>(39)</sup> Accordo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 22 febbraio 2001, n. 13426.

<sup>(40)</sup> V. l'art. 11, comma 7, l. n. 68/1999, su cui ampiamente D. GAROFALO, *op. ult. cit.*, spec. p. 234.

<sup>(41)</sup> S. SLATAPER, *Le convenzioni con le cooperative sociali per favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati*, in M. MISCIONE, M. RICCI (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro*, in F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276, I*, Milano, 2004, spec. p. 291.

<sup>(42)</sup> V. l'art. 1, comma 37, lett. a), l. n. 247/2007.

<sup>(43)</sup> La novella del 2007 dell'art. 12 individua quali potenziali soggetti ospitanti: *i*) le cooperative sociali ex art. 1, comma 1, lett. b), l. n. 381/1991, *ii*) le imprese sociali ex d.lgs. n. 155/2006, *iii*) i disabili liberi professionisti e *iv*) i datori non soggetti all'obbligo di assunzione (comma 1), specificando che, qualora l'inserimento riguardi «detenuti disabili», la platea si restringa alle sole cooperative sociali (comma 4).



riconduzione la fattispecie a una «cessione a termine del contratto»<sup>(44)</sup>. In ogni caso, gli appalti di lavoro che il datore deve affidare al soggetto ospitante risultano diretti a garantire la copertura degli oneri retributivi, previdenziali e assistenziali gravanti *ex lege* su quest'ultimo, sicché il relativo ammontare dovrà essere comprensivo di tutti i costi sostenuti dallo stesso, ivi compresi quelli per la formazione e il tutoraggio<sup>(45)</sup>.

Altresì, preme osservare come l'esperienza temporanea della persona con disabilità presso l'ente ospitante sia funzionale al rispetto di un «piano personalizzato di inserimento lavorativo» e non più – come previsto dall'originaria formulazione dell'art. 12, l. n. 68/1999 – di un «percorso formativo personalizzato», determinandosi, in questo senso, un apparente contrasto tra la nuova rubrica dell'articolo e l'obiettivo concreto della convenzione<sup>(46)</sup>. Vero è, però, che l'esplicito richiamo alla finalità formativa, che si affianca a quello relativo all'inserimento lavorativo, chiarisce la duplice *ratio* dell'istituto, teso a plasmare le competenze della persona, per poi impiegarle proficuamente all'interno del ciclo produttivo del datore di lavoro formale.

Infine, la terza e ultima tipologia di convenzioni contemplata dal sistema del collocamento mirato è stata introdotta dall'art. 12-*bis*, l. n. 68/1999, per effetto della citata novella del 2007. Rispetto alle formule sin qui esaminate, tale meccanismo consente all'onerato (*rectius*, al «soggetto conferente») di adempiere ai propri obblighi, posticipando sia la utilizzazione, sia l'assunzione del disabile, tramite l'affidamento di commesse di lavoro al «soggetto destinatario»<sup>(47)</sup>, con imputazione a quest'ultimo

---

<sup>(44)</sup> A. TURSI, *Le convenzioni per l'inserimento lavorativo temporaneo dei disabili*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla Legge n. 68 del 1999*, Torino, 2000, qui p. 391.

<sup>(45)</sup> L'art. 12, comma 2, lett. *d*), punto *1*) prevede che l'ammontare delle commesse non debba essere «inferiore a quello che consente ai soggetti ospitanti di applicare la parte normativa e retributiva dei contratti collettivi nazionali di lavoro, ivi compresi gli oneri previdenziali e assistenziali, e di svolgere le funzioni finalizzate all'inserimento lavorativo dei disabili».

<sup>(46)</sup> Critico sul punto, D. GAROFALO, *L'inserimento e l'integrazione lavorativa* cit., qui p. 253, secondo cui la convenzione *ex art. 12*, a seguito della novella del 2007, ha «perso molto della sua valenza formativa per acquisirne una di *workfare* [...]: più esperienza lavorativa e meno formazione caratterizzano il temporaneo comando del disabile presso il soggetto ospitante».

<sup>(47)</sup> L'art. 12-*bis*, comma 4 ammette quali potenziali soggetti destinatari: *i*) le cooperative sociali *ex art. 1*, comma 1, lett. *a*) e *b*), l. n. 381/1991 e i loro consorzi, *ii*) le imprese sociali *ex art. 2*, comma 2, lett. *a*) e *b*), d.lgs. n. 155/2006 e *iv*) i datori di lavoro non

del rapporto di impiego <sup>(48)</sup>. Siffatto processo di “esternalizzazione” – funzionalmente ed esclusivamente collegato alla copertura dell’aliquota d’obbligo e, in ogni caso, limitato al 10% della quota di riserva – è circoscritto alle sole persone con disabilità «che presentino particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario». Al pari di quanto previsto nell’art. 12, l. n. 68/1999, le convenzioni di cui all’art. 12-*bis* si fondano sulla definizione di un «piano personalizzato di inserimento lavorativo» <sup>(49)</sup>, il quale presuppone l’individuazione delle persone da inserire con tale tipologia di convenzione da parte del servizio competente, con l’ausilio del comitato tecnico, nonché il consenso del disabile, dovendosi escludere qualsiasi inserimento lavorativo forzato <sup>(50)</sup>.

A fronte di un accordo di durata «non inferiore a tre anni» [comma 3, lett. *b*)], si prevede che, alla prima scadenza, avvenga la «assunzione del disabile dedotto in convenzione con contratto a tempo indeterminato mediante chiamata nominativa» o, in alternativa, il rinnovo della «convenzione [ma] una sola volta, per un periodo non inferiore a due anni» (comma 5). Poiché il dettato normativo indica unicamente la durata minima della convenzione (e dell’eventuale rinnovo), omettendo qualsiasi riferimento alla durata massima, vi è la concreta possibilità che il datore non inserisca mai la persona con disabilità nella propria organizzazione, ritardandone – potenzialmente, a tempo indeterminato – il reclutamento.

---

soggetti all’obbligo di assunzione. La stipula della convenzione resta comunque vincolata al rispetto di diversi requisiti di ammissibilità dei soggetti destinatari, quali: «*a*) non avere in corso procedure concorsuali; *b*) essere in regola con gli adempimenti di cui al d.lgs. n. 626/1994 e successive modificazioni; *c*) essere dotati di locali idonei; *d*) non avere proceduto, nei dodici mesi precedenti l’avviamento lavorativo del disabile a risoluzioni del rapporto di lavoro, escluse quelle per giusta causa e giustificato motivo soggettivo; *e*) avere nell’organico almeno un lavoratore dipendente che possa svolgere le funzioni di tutor».

<sup>(48)</sup> Pertanto, opportunamente C. CORBO, *Le convenzioni per il diritto al lavoro dei disabili: natura, struttura, funzione e strumenti di tutela*, in *ADL*, 2009, 2, qui p. 389, qualifica l’istituto come una «cessione onerosa (conferimento di commesse) dell’obbligo di assumere».

<sup>(49)</sup> Anche in questo caso, il valore della commessa – da conferire contestualmente all’assunzione del disabile da parte del soggetto destinatario – deve essere tale da coprire i costi del lavoro per ciascuna unità di personale assunta, nonché quelli previsti nel «piano personalizzato di inserimento lavorativo» [comma 3, lett. *c*)].

<sup>(50)</sup> V. l’art 12-*bis*, comma 3, lett. *a*).

Pertanto, se l'obiettivo delle convenzioni è l'inclusione lavorativa dei disabili all'interno dell'impresa onerata dell'assunzione, tale finalità è realizzata (solo) da quelle stipulate ai sensi dell'art. 11, l. n. 68/1999. Nelle altre ipotesi, infatti, l'inserimento del lavoratore presso il datore obbligato è differito, temporaneamente (art. 12) o, addirittura, *sine die* (art. 12-*bis*). Invece, qualora il fine ultimo del meccanismo convenzionale debba ricercarsi nella effettiva inclusione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro, si ritiene che ciascuna delle tipologie analizzate possa candidarsi al suo perseguimento.

### 3.2. L'inclusione tramite convenzione nel d.lgs. n. 276/2003

Accanto ai meccanismi convenzionali della l. n. 68/1999, si colloca l'art. 14, d.lgs. n. 276/2003<sup>(51)</sup>, che, rispetto a essi, è caratterizzato dalla centralità dell'attore pubblico<sup>(52)</sup> e dal coinvolgimento esclusivo delle cooperative sociali, quali soggetti ospitanti delle persone disabili<sup>(53)</sup>.

Nel dettaglio, la norma affida la promozione dell'inclusione lavorativa allo strumento della «convenzione-quadro su base territoriale», la cui efficacia è condizionata alla validazione da parte delle Regioni. Attraverso la stipula di tale «accordo normativo»<sup>(54)</sup> – rimessa ai servizi per il collocamento, previo confronto del comitato tecnico e delle «associazioni sindacali dei datori e dei prestatori comparativamente più rappresentative a livello nazionale», nonché delle «associazioni di rappresentanza,

---

<sup>(51)</sup> S. ROSATO, *Nuove opportunità di inclusione per i "diversamente abili": l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Milano, 2004, spec. p. 601, secondo cui l'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 costituisce un'opportunità in più per favorire l'inserimento lavorativo dei disabili, che si affianca all'impianto di convenzioni previsto dalla L. n. 68/1999, senza sostituirlo e senza abrogarlo.

<sup>(52)</sup> L. NOGLER, V. BEGHINI, *La lenta marcia verso le convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili*, in *ISoc.*, 2006, 1, spec. p. 130.

<sup>(53)</sup> In questo senso, C. TIMELLINI, *La tutela dei lavoratori svantaggiati: il raccordo pubblico-privato e le cooperative sociali*, in L. GALATINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Milano, 2004, qui p. 148 interpreta l'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 come «una scommessa sulle cooperative sociali».

<sup>(54)</sup> Così, A. TURSI, *Cooperative sociali e inserimento dei lavoratori svantaggiati*, in AA.VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Milano, 2004, qui p. 71, evidenziando come la convenzione-quadro definisca «regole, condizioni e modalità, cui devono conformarsi i successivi contratti di appalto».

assistenza e tutela delle cooperative» [art. 1, c. 1, lett. *b*), l. n. 381/1991] e dei relativi consorzi (art. 8, l. n. 381/1991) – si prevede che una cooperativa sociale cd. “di tipo B” <sup>(55)</sup> assuma il prestatore in luogo dell’impresa onerata e che quest’ultima, in contropartita, assegni alla cooperativa medesima commesse di lavoro, proporzionate al costo del personale ivi inserito, per tutta la durata dell’appalto <sup>(56)</sup>.

La tensione che si coglie è verso la predisposizione di piani individuali attuativi delle convenzioni-quadro <sup>(57)</sup>, all’interno dei quali vengano favorite le connessioni tra attori pubblici e privati, di modo da creare reti territoriali integrate. Si tratta, quindi, di un modello sostenibile e a valore condiviso, che stimola processi di *partnership* fra imprese *profit* e *no-profit*, come vettore dell’inclusione nel mercato del lavoro.

Sin dalla sua rubrica («Cooperative sociali – oggi, anche – imprese sociali <sup>(58)</sup> e inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati»), si evince come il meccanismo dell’art. 14, d.lgs. n. 276/2003 intenda rivolgersi a una platea di destinatari più ampia rispetto a quella individuata dall’art. 1, comma 1, l. n. 68/1999, essendo latamente destinato a «qualsiasi persona [...] che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro» <sup>(59)</sup>. Il così manifestato intento di recepire – quantomeno in

---

<sup>(55)</sup> Le «cooperative sociali di inserimento di persone svantaggiate» [ex art. 1, lett. *b*), l. n. 381/1991] – quale *species* del *genus* cooperativo – sono quelle cooperative su cui grava l’obbligo statutario di inserire nella loro compagine sociale almeno il 30% di soggetti che versano in una particolare situazione di svantaggio ai sensi dell’art. 4, comma 2, l. n. 381/1991. Per una ricognizione della disciplina, v. i contributi di G. COLOMBO e di F. CASTELLUCCI, in questo *Fascicolo*, e gli ampissimi rinvii ivi operati.

<sup>(56)</sup> V. almeno A. RICCARDI, *Disabilità e lavoro*, Bari, 2018, spec. p. 219. Sul valore della commessa e sulle relative modalità di quantificazione, v. S. SLATAPER, *op. cit.*, spec. p. 300.

<sup>(57)</sup> Rispetto ai contenuti minimi che devono essere individuati nelle convenzioni-quadro, v. l’art. 14, comma 2, d.lgs. n. 276/2003.

<sup>(58)</sup> La l. n. 76/2020 (di conversione del d.l. n. 137/2020) ha modificato la rubrica dell’art. 14, d.lgs. n. 276/2003, estendendo anche alle imprese sociali di cui al d.lgs. n. 112/2017 la possibilità di stipulare le convenzioni-quadro su base territoriale, al fine di favorire l’inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e dei lavoratori disabili.

<sup>(59)</sup> V. il richiamo operato dall’art. 2, lett. *k*), d.lgs. n. 276/2003 all’art. 2, lett. *f*), Regolamento CE n. 2204/2002 sugli aiuti di Stato all’occupazione allora vigente, il quale individua, nel novero dei potenziali destinatari dello strumento convenzionale in esame, “categorie” di disagio sociale ulteriori rispetto a quelle di cui all’art. 4, l. n. 381/1991 (che pure già travalicava l’alveo della disabilità, per come inteso nella l. n. 68/1999). Sul presupposto per cui le persone svantaggiate escluse nell’art. 4, l. n. 381/1991 non possono né essere computate dalle cooperative sociali nel 30% utile per rientrare nella

astratto – le istanze avanzate nell'ambito della definizione del cennato modello “biopsicosociale” della disabilità <sup>(60)</sup> si scontra, però, con l'assenza di un obbligo assuntivo per i «soggetti svantaggiati» <sup>(61)</sup>, la cui inclusione lavorativa potrebbe, comunque, essere favorita da specifici incentivi economico-normativi previsti a livello regionale <sup>(62)</sup>.

Per quanto concerne, invece, le persone disabili che possiedano «particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario», l'integrazione presso le cooperative sociali «si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva» (art. 14, comma 3, d.lgs. n. 276/2003). Al fine del regolare assolvimento delle assunzioni obbligatorie, nelle convenzioni-quadro destinate ai lavoratori con disabilità, è richiesta l'indicazione dei «limiti di percentuali massime di copertura della quota d'obbligo» con essa realizzabili [art. 14, comma 2, lett. g), d.lgs. n. 276/2003] <sup>(63)</sup>; tuttavia, il fatto che la norma non chiarisca né natura e tipologia del rapporto, né tantomeno la durata dello stesso <sup>(64)</sup>, aveva

---

categoria, né permettono loro di fruire degli sgravi contribuiti previsti dalla medesima legge. C. BORZAGA, *Cooperazione sociale e inserimento lavorativo: il contributo dell'analisi economica*, in *GDLRI*, 2006, 109, qui p. 123 si chiede «quale possa essere il valore aggiunto di tale disposizione», allorché la cooperazione può già spontaneamente accogliere tali soggetti. Sul punto, si tornerà nel prosieguo (§ 4).

<sup>(60)</sup> V. *supra*, § 1.

<sup>(61)</sup> A. SARTORI, *Le cooperative sociali. Profili giuslavoristici*, in *VTDL*, 2017, 2, qui p. 456, sostiene come sia «legittimo chiedersi perché mai dovrebbero conferire per soggetti non rientranti tra i disabili [...], dal momento che solo per questi ultimi è previsto il computo nella quota [di riserva ex l. n. 68/1999]».

<sup>(62)</sup> Questo è quanto dimostrano le delibere delle Giunte regionali approvanti le convenzioni-quadro (reperibili sui siti ufficiali delle Regioni), che, nel trasporre il contenuto dell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 negli accordi territoriali, individuano solo le persone con disabilità quali destinatari dello strumento convenzionale. Benché l'incentivo ne abbia, quindi, limitato l'applicazione a questi specifici casi, è bene aver presente che l'ambito soggettivo di applicazione della norma è ben più ampio e che i suoi promotori sono stati ben più lungimiranti.

<sup>(63)</sup> Cfr. A. TURSI, *Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati tramite cooperative sociali, due anni dopo*, in *GDLRI*, 2006, 109, spec. p. 78.

<sup>(64)</sup> A. SARTORI, *Le cooperative sociali* cit., qui p. 454 ravvisa come «la dottrina non esclude che possano configurarsi rapporti diversi da quello subordinato a tempo indeterminato [...], e rinvia alla contrattazione di settore, per la quale il rapporto può presentare varie tipologie a seconda delle esigenze del caso concreto».

portato il legislatore alla sua abrogazione nel 2007, salvo poi ripristinarla l'anno successivo <sup>(65)</sup>.

Oggi, anche all'esito della riscoperta del mondo della cooperazione sociale <sup>(66)</sup>, non sembrano condivisibili gli allarmismi di coloro che ravvisavano nell'istituto una attitudine ghetizzante <sup>(67)</sup>, tale da «rompere gli schemi consolidati del collocamento mirato» <sup>(68)</sup> e da comportare la segregazione dei prestatori disabili in mansioni di bassa qualità <sup>(69)</sup>.

---

<sup>(65)</sup> L'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 è stato abrogato per effetto dell'art. 1, comma 37, lett. a), l. n. 247/2007, salvo poi essere ripristinato mediante soppressione della norma abrogante [ex art. 39, comma 10, lett. m), l. n. 133/2008]. L'intenzione del legislatore del 2007 era quella di sostituire, mediante l'introduzione dell'art. 12-*bis* nella L. n. 68/1999, il modello della convenzione-quadro, in quanto questo consentiva ai datori di adempiere all'obbligo di assunzione, senza inserire la persona con disabilità all'interno della propria organizzazione. Tuttavia, sotto questo profilo si ha già avuto modo di osservare *supra* come le convenzioni ex art. 12-*bis* appaiano peggiorative dello strumento che ambivano a sostituire (sul punto e per una completa comparazione dei due strumenti convenzionali, v. D. GAROFALO, *L'inserimento e l'integrazione lavorativa* cit., spec. p. 261).

<sup>(66)</sup> Sulla più recente evoluzione della cooperazione sociale, da entità marginale del mercato del lavoro ad attore principale nelle relazioni fra persone con disabilità, servizi pubblici e imprese del territorio, v. G.G. CALABRESE, G. FALAVIGNA, *Le cooperative sociali prima e durante il Covid-19. Un'analisi economico-finanziaria tramite benchmarking*, in *ISoc.*, 2021, pp. 3 ss.

<sup>(67)</sup> Benché le persone svantaggiate debbano «costituire almeno il 30% dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere socie della [stessa]» (art. 4, comma 2, l. n. 381/1991), giova osservare come la percentuale individuata dal legislatore – nel limite minimo, ma non nel massimo – sia funzionale a mitigare tale rischio di ghetizzazione. Sul punto, cfr. A. TURSI, *Cooperative sociali* cit., qui p. 75 e L. NOGLER, *Cooperative sociali e inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da) *Il nuovo mercato del lavoro*, Bologna, 2004, qui p. 192, che convengono nel qualificare come «infondati» i timori di una deriva segregazionista dei disabili asseritamente tipizzante l'istituto.

<sup>(68)</sup> Secondo M.C. CIMAGLIA, *L'esperienza applicativa dell'art. 14, D. Lgs. n. 276 del 2003*, in *GDLRI*, 2006, 112, qui p. 133, il rischio era, infatti, che le commesse diventino «il prezzo da pagare» per evitare, a tempo indefinito, l'assunzione della persona disabile da parte dell'impresa obbligata.

<sup>(69)</sup> L'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 è stato oggetto di serrate critiche dottrinali, figlie del pregiudizio verso il mondo della cooperazione sociale e della preoccupazione che il meccanismo potesse condurre alla creazione di due mercati del lavoro non comunicanti: un primo in grado di accogliere le forme più lievi – e “socialmente accettate” – di disabilità e un secondo in cui i disabili gravi si troverebbero ghetizzati, senza possibilità di uscirne (in questi termini, M.C. CIMAGLIA, *op. ult. cit.*, qui p. 135 e M. GARATTONI, *L'inserimento dei lavoratori svantaggiati nel sistema comunitario degli aiuti di Stato*, in *RGL*, 2006, 3, qui p. 650).

All'opposto, si ritiene che le cooperative sociali rappresentino contesti organizzativi maggiormente «sensibili e attenti alle esigenze della persona»<sup>(70)</sup>, capaci di premiarla e valorizzarla, anche sul versante normativo, in qualità di socio-lavoratore<sup>(71)</sup>.

La funzione «sociale» riconosciuta alla cooperazione dall'art. 45, comma 1, Cost.<sup>(72)</sup> incorpora, quindi, uno spirito solidaristico, da intendersi non tanto quale mero sostegno agli associati, quanto, invece, come un più ampio impulso alla rimozione degli ostacoli alla realizzazione del principio di uguaglianza<sup>(73)</sup>. Se ne ricava che, coniugando solidarietà, inclusione e partecipazione, tali organizzazioni assumono una condotta socialmente responsabile<sup>(74)</sup>, capace di trasformare le persone ivi impiegate da “oggetti di assistenza” in “prodotti generatori di valore”, per sé e per gli altri<sup>(75)</sup>.

In una simile prospettiva, le cooperative sociali di inserimento di lavoratori svantaggiati rappresentano la massima espressione delle «società

---

(70) Così, E. MASSI, *Il nuovo collocamento obbligatorio*, Milano, 2000, qui p. 64, la cui posizione è avvalorata dalle risultanze dell'indagine empirica condotta da E. CHIAF, *Il valore creato dalle imprese sociali di inserimento lavorativo*, in *ISoc.*, 2013, 1. Al riguardo, per uno sguardo in chiave interdisciplinare, v. anche il contributo di L. BELLAVITA, G. SARACINO, in questo *Fascicolo*.

(71) Sul rapporto associativo e di lavoro nelle cooperative sociali, v. per tutti, M. BIAGI, *Cooperative e rapporti di lavoro*, Milano, 1983, spec. pp. 137 ss. e, dopo l'emanazione della l. n. 381/1991, D. GAROFALO, *Il socio lavoratore delle cooperative sociali*, in D. GAROFALO, M. MISCIONE (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa: L. n. 142/2001 e provvedimenti attuativi*, Milano, 2002, spec. pp. 51 ss.

(72) Parimenti, il d.lgs. n. 117/2017 (su cui, ampiamente, A. RICCOBONO, *Diritto del lavoro e Terzo settore. Occupazione e welfare partenariale dopo il D. Lgs. n. 117/2017*, Napoli, 2020) annovera, tra gli enti del cd. Terzo settore, le «imprese sociali, incluse le cooperative sociali» (art. 4, comma 1), riconoscendo loro «il valore e la funzione sociale [quali espressioni della] solidarietà» (art. 2). In tal guisa, la cooperazione sociale è riconosciuta idonea «a perseguire il bene comune [e a favorire] l'inclusione e il pieno sviluppo della persona» (art. 1, d.lgs. n. 117/2017).

(73) F. PASTORE, *Brevi note sulla “Cooperazione a carattere di mutualità e senza speculazione privata”*, in *Federalismi.it*, 2008, 9, spec. p. 5.

(74) Utile qui richiamare la prospettazione offerta da R. SALOMONE, *La responsabilità sociale dell'impresa: riflessioni a margine di una strategia europea sullo sviluppo sostenibile*, in *DRI*, 2004, 2, qui p. 379, secondo cui «l'unico modo per pensare oggi la responsabilità sociale dell'impresa nell'ottica del diritto del lavoro sarebbe quello di riconsiderare seriamente le forme di coinvolgimento dei lavoratori nella gestione d'impresa, come mezzo di controllo della governance societaria».

(75) F. SCALVINI, *La cooperazione sociale di inserimento lavorativo*, in *ISoc.*, 2006, 75, spec. p. 22.

*benefit*» (art. 1, commi 376-384, l. n. 208/2015) <sup>(76)</sup>, ove il «beneficio comune» si sostanzia, per un verso, nella neutralizzazione degli effetti negativi prodotti dalla mancata assunzione (sia sulla persona, sia sull'impresa onerata) e, per l'altro, nell'impatto positivo che questo modello produce sull'intera collettività e sulla sostenibilità del *welfare* nazionale. Dacché, la cooperativa sociale traduce il valore della commessa nel più ampio valore della persona che lavora <sup>(77)</sup>.

#### 4. Prime osservazioni: inclusione e produttività come facce della stessa medaglia

La preferenza dell'ordinamento per l'avviamento nominativo, anziché numerico su qualifica, certamente tenta di realizzare il principio della "persona giusta al posto giusto" – *rectius*, «nel posto adatto» (art. 2, l. n. 68/1999) – ma si dimostra ancora inefficace a garantire il pieno «diritto al lavoro dei disabili», soprattutto nei confronti di coloro che presentano maggiori difficoltà nella ricerca di una occupazione.

Sin qui, infatti, se ne è messo in luce il disagevole, se non impossibile, accesso al mercato del lavoro, che trova origine in barriere individuali e ambientali e che risulta esasperato dalla resistenza datoriale alla assunzione. Per colmare tale criticità, occorre porsi nella prospettiva delle imprese, sì co-protagoniste – accanto agli uffici pubblici competenti – della attuazione del collocamento mirato <sup>(78)</sup>, ma pur sempre orientate dalla

---

<sup>(76)</sup> Come noto, si tratta di una certificazione riconosciuta alle imprese che aggiungono, nel loro oggetto sociale, ai consueti scopi lucrativi (tipici del contratto di società, *ex art. 2247 c.c.*), una o più finalità di «beneficio comune», dirette a produrre un effetto positivo – ovvero a ridurne uno negativo – nei confronti dei diversi soggetti che interagiscono con l'impresa medesima. Per una analisi della disciplina, v., fra i primi contributi in argomento, S. CORSO, *Le società benefit nell'ordinamento italiano: una nuova "qualifica" tra profit e non profit*, in *NLCC*, 2016, 5, pp. 995 ss. e, più recentemente, M. SQUEGLIA, *Le società benefit e il welfare aziendale. Verso una nuova dimensione della responsabilità sociale delle imprese*, in *DRI*, 2020, 1, pp. 67 ss.

<sup>(77)</sup> S. SLATAPER, *op. cit.*, spec. p. 301.

<sup>(78)</sup> A fronte dell'obbligo assuntivo individuato dall'art. 3, comma 1, l. n. 68/1999, gli strumenti convenzionali di cui si è dato conto nei § 3.1 e § 3.2 consentono ai datori di lavoro onerati di negoziare l'adempimento, «prescegliendo una via consensuale e per alcuni versi anche promozionale» (C. CORBO, *op. cit.*, qui. p. 386), non limitandosi più alla mera assunzione del disabile, ma impegnandosi a realizzarne il programma di inserimento lavorativo con i suddetti uffici (*ibidem*, qui. p. 410).



finalità di massimizzazione dei profitti. Questo «dialogo interdisciplinare» fra economia e diritto al lavoro rappresenta una imprescindibile chiave di lettura per affrontare i problemi della realtà, il cui esito finale, però, «deve rimanere impregiudicato, nel senso che [è compito del giurista ricercare], con onere di adeguata argomentazione e con piena coscienza degli eventuali effetti collaterali, una soluzione basata sulla tutela di *valori non economici*, come l'equità, l'eguaglianza, la solidarietà, la salute e la sicurezza, la dignità, o – perché no – la libertà nelle sue varie manifestazioni, così come di optare, non ravvisandosi opzioni di valore in senso ostativo, per l'adozione della soluzione più efficiente»<sup>(79)</sup>.

Gli snodi dello strumento convenzionale, come sopra descritti<sup>(80)</sup>, tracciano essenzialmente due percorsi alternativi. Da un lato (art. 11, l. n. 68/1999), si può procedere secondo un approccio di «*supported employment*»<sup>(81)</sup>, che consente al datore la copertura della quota di riserva attraverso un'immediata integrazione lavorativa del disabile. Dall'altro (artt. 12, 12-*bis*, l. n. 68/1999 e 14, d.lgs. n. 276/2003), si può optare per quelle procedure di “distacco”, a termine, ovvero a tempo indeterminato, che ambiscono ad accompagnare il prestatore verso un (ambiente di) lavoro confacente alle proprie caratteristiche e che, al tempo stesso, permettono all'impresa di assolvere, in tutto o in parte, agli obblighi di legge, senza ricorrere al reclutamento diretto.

La prima linea di intervento pare, tuttavia, difficilmente praticabile, specie per le persone con disabilità psichica, in quanto, oltre “all'adattamento dell'impresa al disabile”, si obbligherebbe anche “il disabile ad adattarsi all'impresa”<sup>(82)</sup>; invero, ciò potrebbe costituire una causa di

---

<sup>(79)</sup> Le citazioni qui riportate sono di R. DEL PUNTA, rispettivamente, in *Valori del diritto del lavoro ed economia di mercato*, in *WP CSDLE “Massimo D'Antona”.it*, 2019, 395, qui p. 123, e in *L'economia e le ragioni del diritto del lavoro*, in *GDLRI*, 2001, 1, qui p. 39.

<sup>(80)</sup> V. *supra*, § 3.1 e § 3.2.

<sup>(81)</sup> D. DRAKE, G. MCHUGO, D. BECKER, W. ANTHONY, R. CLARK, *The New Hampshire study of supported employment for people with severe mental illness*, in *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 1996, 2, qui p. 391.

<sup>(82)</sup> Lo specifico richiamo alle convenzioni ex art. 11, l. n. 68/1999 per l'avviamento al lavoro dei «disabili psichici» (operato dall'art. 9, comma 4) lascerebbe intendere che queste rappresentino l'unico canale di accesso al collocamento mirato per costoro. Posto, però, che non vi è alcun espresso obbligo di legge, né per l'assunzione dei disabili psichici, né per la stipula delle convenzioni di inserimento lavorativo, dal dato letterale della disposizione sembrerebbe che tale forma di disabilità sia avulsa dalla tutela

ulteriore frustrazione, piuttosto che una occasione di realizzazione personale. Diversamente, le altre convenzioni accolte dall'ordinamento consentono di superare questo (duplice) sacrificio, grazie al coinvolgimento di terzi soggetti ospitanti, che contribuiscono sia all'adempimento dell'obbligo datoriale, sia all'individuazione di un luogo di impiego protetto e appositamente predisposto, in cui ciascun prestatore con disabilità [financo psichica <sup>(83)</sup>] possa essere seguito nel proprio percorso di crescita professionale <sup>(84)</sup>.

Occorre, dunque, interrogarsi su quale sia il modello convenzionale che, meglio degli altri, riesca a coniugare inclusione e produttività. Fra gli strumenti esaminati, si ritiene che la soluzione più efficace possa essere rintracciata nell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003, in virtù di ragioni di carattere tanto normativo, quanto pratico-applicativo.

Rispetto all'art. 12, l. n. 68/1999, nel modello delle convenzioni-quadro viene meno sia la necessità dell'assunzione a tempo indeterminato della persona disabile da parte della impresa onerata (di cui deve farsi carico la cooperativa – o impresa – sociale), sia la regola della irripetibilità dell'accordo. Il meccanismo dell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003, però, «non [è] soltanto *più flessibile* di quello di cui all'art. 12 della l. n. 68/1999, ma anche potenzialmente *più stabile*, visto che è la cooperativa sociale di tipo B o l'impresa sociale a procedere all'assunzione e che la convenzione non è soggetta a limiti di tempo»; nondimeno, si tratta di uno strumento «*più appetibile*: ai rapporti di lavoro instaurati viene infatti applicata la disciplina delle cooperative sociali di tipo B (o delle imprese sociali), la quale, come noto, prevede una serie di misure [come, per esempio, gli sgravi contributivi <sup>(85)</sup>] che riducono in maniera significativa il

---

antidiscriminatoria, contribuendo a peggiorarne il disagio occupazionale sofferto (v. *supra*, § 2).

<sup>(83)</sup> Rispetto alla situazione prospettata nella nota precedente, circa l'ineffettività della tutela riservata ai disabili psichici, si ritiene che la chiusura del sistema risieda nel comma 5 dell'art. 11, l. n. 68/1999, ove è ammessa la possibilità, per gli uffici competenti, di promuovere e attuare «ogni iniziativa utile a favorire l'inserimento lavorativo dei disabili anche attraverso convenzioni con le cooperative sociali [...] e con altri soggetti pubblici e privati idonei a contribuire alla realizzazione degli obiettivi della legge». In applicazione del criterio ermeneutico letterale, il disposto qui richiamato può, allora, riferirsi anche ai posteriori artt. 14, d.lgs. n. 276/2003, nonché 12 (novellato nel 2007) e 12-*bis*, l. n. 68/1999 (introdotto nello stesso anno).

<sup>(84)</sup> In questo senso, C. CORBO, *op. cit.*, qui p. 385 individua le cooperative sociali quali «ambienti maggiormente orientati alla disabilità».

<sup>(85)</sup> Cfr. il contributo di C. GAROFALO, in questo *Fascicolo*.

costo del lavoro»<sup>(86)</sup>, nonché, di riflesso, il valore delle commesse conferite dai datori onerati dell'assunzione<sup>(87)</sup>.

Meno evidenti, almeno in prima battuta, paiono essere i pregi dell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 nel confronto con l'art. 12-*bis*, l. n. 68/1999. Entrambe le convenzioni permettono di posticipare l'assunzione del disabile e sono (potenzialmente) illimitate nella durata<sup>(88)</sup>; ai fini dell'adempimento datoriale, inoltre, esse si rivolgono ugualmente alle sole persone con disabilità con «particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario». Prescindendo dal fatto che l'art. 12-*bis*, l. n. 68/1999 possieda ambizioni assai più contenute rispetto all'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 quanto ad ambito applicativo<sup>(89)</sup>, esso è comunque limitato *ex lege* alla copertura massima del 10% della quota di riserva; invece, nelle convenzioni-quadro, la soglia della percentuale di computabilità con esse realizzabile è rimessa alla disciplina dell'accordo, risultando, dunque, *più duttile*.

Altresì, la natura territoriale del modello di cui all'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 – sebbene, per certi versi, contribuisca a renderne più complicata la stipula<sup>(90)</sup> – consente di adattarne le caratteristiche alle specificità dei singoli contesti locali e, quindi, di renderle *più efficaci*. Parimenti, il coinvolgimento dell'attore pubblico e di quello sindacale in sede di stipula delle convenzioni-quadro permette una supervisione istituzionale sul loro funzionamento, apparendo, così, *più sicure*.

Se è vero che, in un'ottica *de iure condendo*, gli spazi di manovra aperti dalla citata l. delega n. 227/2021 e dai relativi decreti attuativi dovranno essere sfruttati per razionalizzare i canali dell'inserimento lavorativo, elevando le convenzioni a «strumento principe per il soddisfacimento del

---

<sup>(86)</sup> M. BORZAGA, M. MAZZETTI, *Le forme di sostegno all'instaurazione di rapporti tra imprese e cooperative sociali di tipo B: gli artt. 12 e 12-bis della legge n. 68/1999 e l'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003*, in C. BORZAGA, M. BORZAGA (a cura di), *Inserimento lavorativo e contratto di rete*, Bologna, 2023, qui. p. 111 (corsivo mio).

<sup>(87)</sup> Cfr. A. TURSI, *Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili* cit., spec. p. 82.

<sup>(88)</sup> Invero, seppur non indicata nell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003, la durata massima delle convenzioni-quadro è individuata in sede di stipula.

<sup>(89)</sup> La potenzialità – allo stato, inespressa (v. *supra*, § 3.2) – delle convenzioni-quadro risiede, infatti, nel fatto che esse non siano destinate solo ai disabili, ma anche ai lavoratori svantaggiati.

<sup>(90)</sup> In tal senso, C. PEDROTTI, *L'inserimento lavorativo di persone svantaggiate nelle imprese sociali: il contesto normativo e le nuove opportunità*, in *ISoc.*, 2008, 7, qui. p. 243, rileva la «macchinosità» del livello di regolazione quadro che le caratterizza.

diritto al lavoro delle persone disabili»<sup>(91)</sup>, si ritiene che la massima attenzione dovrà essere posta sull'implementazione delle procedure ex art. 14, d.lgs. n. 276/2003. Alla luce di quanto esposto, esse si rivelano maggiormente idonee (in termini di *flessibilità*, *stabilità*, *appetibilità*, *duzzilità*, *efficacia* e *sicurezza*) a soddisfare gli interessi di tutte le parti coinvolte.

A) Anzitutto, esse consentono al datore gravato dell'obbligo assuntivo di adempiervi regolarmente, risparmiando i maggiori oneri connessi alla assunzione diretta, ovvero al pagamento delle sanzioni. Inoltre, anche qualora l'inserimento presso la cooperativa sociale riguardi lavoratori svantaggiati (non disabili), l'impresa onerata potrà giovare, a parità di – o a minori – costi, di beni e servizi che, attualmente, produce in sede o che acquista da fornitori terzi.

B) Di riflesso, mediante la formalizzazione della convenzione-quadro, la cooperativa si garantisce commesse funzionali al mantenimento degli equilibri finanziari e persegue il proprio obiettivo sociale, assicurando occasioni di impiego a persone che, altrimenti, resterebbero escluse dagli ordinari canali in cui spontaneamente avviene l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Così facendo, le cooperative sociali sono indotte a emanciparsi da una visione puramente assistenzialista, generando prosperità economica e reinvestimento sociale<sup>(92)</sup>.

C) A beneficiare dell'inclusione dei disabili per il tramite dell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 è anche lo stesso sistema di *Welfare State*<sup>(93)</sup>, per cui la riduzione del numero di inattivi e disoccupati attenua la pressione sul bilancio dello Stato. Infatti, l'indipendenza economica delle persone svantaggiate sgrava la p.a. dei costi per assistenza sociale, altrimenti necessari per garantire l'attuazione dei principi di solidarietà e uguaglianza. D) Infine (e soprattutto), per i prestatori si tratta di recuperare soddisfazione, professionalità e, più in generale, dignità attraverso il lavoro, in

---

<sup>(91)</sup> A. SARTORI, *Transizioni occupazionali e vulnerabilità lavorative: il difficile compito per il diritto del lavoro post-pandemico*, in *DRI*, 2021, 4, qui p. 973.

<sup>(92)</sup> Cfr. A. TURSI, *Cooperative sociali* cit., spec. p. 45.

<sup>(93)</sup> Sul punto, giova rammentare come le prime esperienze di cooperazione sociale siano state ricondotte a «forme di sussidiarietà orizzontale e circolare» idonee a integrare il sistema di *welfare* pubblico (così, G. FIORENTINI, *Welfare e impresa sociale di garanzia*, in *ISoc.*, 2016, 7, 2016).

un contesto vigilato dalla pubblica amministrazione<sup>(94)</sup>. In tal guisa, l'inserimento della persona, svantaggiata o disabile, nella cooperativa sociale dà la possibilità di apprezzarne il valore<sup>(95)</sup>, come (socio) lavoratore e non come individuo meramente passivo per cura e assistenza<sup>(96)</sup>. Giacché, sembra potersi affermare che produttività e inclusione – ma pure solidarietà (cooperativa) ed efficienza (statale) – non debbano necessariamente viaggiare su binari paralleli, ma possano essere riunite *ad unum* in un modello *a valore diffuso*, quale è quello previsto dall'art. 14, d.lgs. n. 276/2003.

## 5. Una proposta in ottica compensativa: il fine giustifica i mezzi

La maggior efficacia delle convenzioni-quadro *ex art. 14*, d.lgs. n. 276/2003 rispetto ai modelli individuati dalla l. n. 68/1999, trova riscontro anche nei più recenti rapporti sullo stato di attuazione del collocamento mirato<sup>(97)</sup>, che ne confermano la attrattività e la diffusione applicativa<sup>(98)</sup>. Tuttavia, una analisi più approfondita mostra come tale strumento resti, ancora e comunque, largamente sottoutilizzato.

Infatti, i dati rivelano quanti datori, allo stato, non provvedono né all'assunzione diretta, né tantomeno al ricorso alle convenzioni-quadro [soprattutto in alcune aree del Paese<sup>(99)</sup>]. La condizione ostativa pare essere

---

<sup>(94)</sup> Per la disamina di alcuni esempi di convenzioni-quadro dai contenuti innovativi, v. F. MALZANI, *Dal collocamento mirato al diversity management. Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione nella prospettiva di genere*, in *RDSS*, 2019, 4, spec. pp. 733 ss.

<sup>(95)</sup> Come osservato da M. NAVILLI, *I lavoratori disabili e il collocamento "mirato"*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI, F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, Padova, 2012, qui p. 284, «l'immissione nel tessuto produttivo, la valorizzazione [della professionalità] e la concretizzazione del diritto al lavoro [possono] di fatto "neutralizzare" l'handicap dei soggetti disabili».

<sup>(96)</sup> Si tratta di realizzare quella «protezione non meramente tutoria, bensì proattiva e capacitante», invocata da B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".it*, 2020, qui p. 11.

<sup>(97)</sup> Il riferimento è alla *X* e alla *IX Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della l. n. 68/1999* (entrambe reperibili sul sito ufficiale del Ministero del Lavoro), pubblicate, rispettivamente, nel maggio 2023 e nel gennaio 2021, ma relative alle annualità 2019 e 2016-2017-2018.

<sup>(98)</sup> V. spec. Tab. 46, p. 100, *XI Relazione cit.*

<sup>(99)</sup> Per una lampante fotografia delle differenze territoriali nel ricorso alle convenzioni di inserimento lavorativo, v. già FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *op. cit.*, Tab. 7, p. 20.

rappresentata dall'asserita impossibilità, nel primo caso, di poter impiegare proficuamente il disabile all'interno della organizzazione, ovvero, nel secondo caso, di poter affidare alla cooperazione sociale del territorio commesse di lavoro realmente utili all'attività di impresa.

In particolare, sul totale delle persone iscritte nelle liste del collocamento mirato – che superano le 900 mila unità <sup>(100)</sup> – gli avviamenti al lavoro presso datori pubblici e privati risultano poco più di 43 mila <sup>(101)</sup>. Altresì, a quel che consta dai prospetti informativi obbligatori <sup>(102)</sup>, il 40,9% delle imprese del settore privato denuncia la disponibilità di posizioni lavorative vacanti, mentre, nelle pp.aa., tale percentuale si attesta al 31,3% <sup>(103)</sup>. Peraltro, le sanzioni – benché [oggi più che mai <sup>(104)</sup>] gravose – non sembrano spaventare nessuno, anche considerandone l'incerta e assai dubbia riscossione <sup>(105)</sup>.

---

<sup>(100)</sup> Cfr. Tab. 17, p. 63, *X Relazione* cit., ove il dato relativo al 2019 (847.708) configura un notevole aumento degli iscritti rispetto alla precedente rilevazione (733.708). Tuttavia, attingendo alle precisazioni meglio esposte nel precedente rapporto, occorre evidenziare come il dato non corrisponda a un'effettiva rappresentazione della realtà, rendendosi necessaria un'approssimazione, per eccesso, di imputazione dei dati mancanti (nei termini descritti a p. 16, *IX Relazione* cit.).

<sup>(101)</sup> Cfr. la Tab. 50, p. 104, *X Relazione* cit. In questo caso, il dato relativo al 2019 (43.489) è inferiore a quello del 2018 (48.352), pur nel descritto aumento del numero di iscritti alle liste di collocamento.

<sup>(102)</sup> Il riferimento è ai documenti che, ai sensi dell'art. 9, comma 6, l. n. 68/1999, «i datori di lavoro pubblici e privati [...] sono tenuti ad inviare in via telematica agli uffici competenti» in presenza di cambiamenti nella propria situazione occupazionale, tali da determinare l'obbligo di assunzione o da incidere sul computo della quota d'obbligo. Da essi deve, infatti, risultare «il numero complessivo di lavori dipendenti, il numero e i nominativi dei lavoratori computabili nella quota di riserva cui all'art. 3, nonché i posti di lavoro e le mansioni disponibili per i lavoratori [con disabilità]».

<sup>(103)</sup> Cfr. Tab. 1 e Fig. 2 e 3, p. 44, *X Relazione* cit., a cui si rinvia anche per la disamina della variabilità del dato in funzione delle dimensioni occupazionali, del settore merceologico di appartenenza e della collocazione geografica dell'impresa gravata dell'assunzione. Aggregando i dati relativi al comparto pubblico e a quello privato, si rileva che le 110.060 imprese dichiaranti – per un totale di oltre 515 mila posti di lavoro da dedicare alla quota di riserva – residuano 148.229 scoperture.

<sup>(104)</sup> V. *supra*, § 2.

<sup>(105)</sup> Dalla disamina della Tab. 11, p. 57, *X Relazione* cit. (relativa al «numero di comunicazioni agli Ispettorati territoriali del lavoro sul mancato rispetto degli obblighi di assunzione»), in rapporto al numero di scoperture (al netto degli esoneri contributivi), ben si comprende come le sanzioni comminate siano inferiori al numero di datori inadempienti.

Muovendo dal presupposto per cui «i prospettivi sono pubblici» (ex art. 9, comma 6, l. n. 68/1999), è, però, possibile conoscere il fabbisogno complessivo di personale disabile delle imprese, con riferimento a una determinata area geografica d'interesse<sup>(106)</sup>. Il dato così ottenuto permette di ragionare in un'ottica compensativa territoriale, sfruttando la forza propulsiva contenuta nell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003: le imprese che possono affidare alla cooperazione sociale parte del ciclo produttivo si troverebbero nella condizione di distaccare una quota di lavoratori disabili superiore a quella loro richiesta dalla legge e sarebbero, così, in grado di compensare le scoperture residue di quelle organizzazioni che riscontrino maggiori difficoltà nel ricorrere allo strumento delle convenzioni-quadro.

Invero, simili procedure conoscono già diffusione pratica nell'ambito di peculiari meccanismi della cd. «finanza sostenibile» denominati «*carbon offsetting*»<sup>(107)</sup>, che consentono alle imprese di compensare altrove le proprie emissioni climalteranti residue – cioè quelle che non riescono a neutralizzare internamente – mediante l'acquisto di «crediti in carbonio» offerti da progetti per la protezione e conservazione dell'ambiente (che, appunto, assorbono o evitano le emissioni nocive di altri). Non dissimilmente dai più noti *social impact bonds*<sup>(108)</sup>, l'anelito è verso progetti di investimento all'insegna della sostenibilità, capaci di generare impatti positivi per l'impresa stessa, l'ambiente e, più in generale, per la società. In una sorta di metafora ecologica, il percorso immaginato porta a chiedersi se sia possibile costruire anche un modello di «*social offsetting*», capace di realizzare l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

---

<sup>(106)</sup> In una prospettiva utile al ragionamento qui condotto, A. ZILLI, *La trasparenza nel lavoro subordinato. Principi e tecniche di tutela*, Pisa, 2022, qui p. 119, osserva che «moltissime informazioni sono accessibili ma offerte senza filtri e chiavi di lettura, fin[endo] per essere inutili, rispetto alla comprensione di ciò che accade concretamente».

<sup>(107)</sup> Cfr. V. BALLASSEN, LEGUET B., *The emergence of voluntary carbon offsetting*, Research Report, Parigi, 2007, e, più recentemente, C. DUGAST, *Net Zero Initiative. A framework for collective carbon neutrality*, 2020 (in [www.carbone4.com](http://www.carbone4.com)).

<sup>(108)</sup> I *social impact bonds* costituiscono forme di investimento nate nella prassi, la cui remunerazione è condizionata al raggiungimento di un determinato risultato sociale (come, per esempio, l'aumento dell'occupazione, su cui v. C. CRISTOFOLINI, *Potenzialità e criticità dei social impact bonds per l'inserimento lavorativo*, in *DRI*, 2021, 4, 2021, pp. 1027 ss.), previamente pattuito fra il committente – sovente, un ente pubblico – gli investitori e il c.d. *service provider*, ossia l'organizzazione attuatrice del progetto sociale.

Se questo è il fine, il mezzo (giuridico) per dare forma e sostanza a quanto proposto può essere individuato nel «contratto di rete», ex art. 3, comma 4-ter, D.L. n. 5/2009 (conv. in L. n. 33/2009), e non solo – come autorevolmente suggerito in dottrina <sup>(109)</sup> – fra imprese cooperative, ma anche fra imprese onerate dell’obbligo assuntivo.

In virtù della ammessa «codatorialità dei dipendenti ingaggiati con regole stabilite dal contratto di rete» <sup>(110)</sup> e in funzione di un «interesse condiviso (“di rete”）」 dei contraenti <sup>(111)</sup>, tale strumento si presta a coniugare la dimensione della collaborazione fra imprese con quella dello scambio virtuoso di beni, servizi e (soprattutto) risorse umane <sup>(112)</sup>. Infatti, alla rete dotata di soggettività giuridica sono imputati sia i rapporti di lavoro, sia gli obblighi di fonte legale <sup>(113)</sup>, ivi compreso quello di assunzione di personale disabile: in tal modo, si potrebbe rilanciare il contratto di rete «con causale di solidarietà», emerso nel contesto

---

<sup>(109)</sup> V. C. BORZAGA, M. BORZAGA, S. DEPEDRI, C. FERRARI, E. GUBERT, P. IAMCELI, M. MAZZETTI, *Reti tra imprese per l’inserimento lavorativo. Applicabilità e potenzialità del contratto di rete*, Euricse Research Report n. 21/2021, Trento, 2021, secondo una impostazione poi coltivata da C. FERRARI, P. IAMCELI, *L’utilizzo del contratto di rete da parte delle cooperative di inserimento lavorativo: strategie di collaborazione e disegno contrattuale*, in C. BORZAGA, M. BORZAGA (a cura di), *Inserimento lavorativo e contratto di rete* cit., pp. 157 ss., a cui si rinvia anche per la ricognizione delle buone prassi già sviluppate in tal senso.

<sup>(110)</sup> Cfr. l’art. 30, comma 4-ter, d.lgs. n. 276/2003 (introdotto dalla citata l. n. 33/2009), su cui v. almeno A. PERULLI, *Gruppi di imprese, reti di imprese e codatorialità: una prospettiva comparata*, in *RGL*, 2013, 1, pp. 83 ss. e, ampiamente, M.G. GRECO, *Il rapporto di lavoro nell’impresa multidatoriale*, Torino, 2017, spec. pp. 113 ss.

<sup>(111)</sup> Così, M. BIASI, *Dal divieto di interposizione alla codatorialità: le trasformazioni dell’impresa e le risposte dell’ordinamento*, in G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Contratto di rete e diritto del lavoro*, Milano, 2014, qui p. 137, a cui si rinvia anche per gli opportuni e ampissimi riferimenti dottrinali.

<sup>(112)</sup> Al riguardo, occorre sottolineare come uno scopo comune coincidente con la sola condivisione di risorse umane, ovvero con l’utilizzo promiscuo delle stesse, presenti evidenti criticità in ordine ai limiti posti dal diritto del lavoro alla somministrazione irregolare (per i quali si rinvia a C. BORZAGA, M. BORZAGA *et al.*, *op. cit.*, spec. p. 95). Diviene allora fondamentale che l’inserimento lavorativo di disabili sia sorretto da un concreto e coerente schema causale, legato alla finalità della rete (tipizzata dall’art. 3, comma 4-ter, d.l. n. 5/2009) di «accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato».

<sup>(113)</sup> Cfr. M. BORZAGA, M. MAZZETTI, *I rapporti di lavoro nei contratti di rete*, in C. BORZAGA, M. BORZAGA (a cura di), *Inserimento lavorativo e contratto di rete* cit., pp. 197 ss.



pandemico <sup>(114)</sup>, innescando nuovi meccanismi collaborativi con cui realizzare l'inclusione.

Mediante le descritte compensazioni territoriali, le imprese retiste che, al momento, non assumono, né appaltano, potrebbero sgravarsi, in tutto o in parte, dell'onere assuntivo e del pagamento della sanzione, nonché, *a fortiori*, restituire alle persone disabili dignità, benessere e indipendenza, verosimilmente lese – se non, addirittura, perdute – a causa del mancato impiego <sup>(115)</sup>. Le criticità potrebbero essere sollevate da chi veda nel modello un'inclusione “falsata”, mediata per il tramite della cooperazione, ovvero da chi si dolga delle minori risorse per la p.a., determinate dai perduti incassi per sanzioni.

Rispetto alla prima, si ritiene che *il fine giustifichi i mezzi* e che ogni (piccolo o grande) passo verso l'inclusione debba essere accolto con favore, quale uscita dall'immobilismo che relega i disabili ai margini del mercato del lavoro. Quanto alla seconda potenziale obiezione, si rammenta, invece, che le sanzioni abbiano un fine di coercizione indiretta, avendo lo scopo di stimolare il «diritto al lavoro dei disabili», dando piena attuazione agli artt. 4 e 38, Cost.

Si tratta, a questo punto, solamente di valorizzare al meglio il vantaggio [economico, fiscale o reputazionale <sup>(116)</sup>] da riconoscere alle imprese della rete che assumono in compensazione per le altre, perché i benefici per la onerati, persone disabili e collettività sono, per converso, del tutto evidenti.

---

<sup>(114)</sup> Il contratto di rete «con causale di solidarietà» è stato introdotto per l'anno 2020 – termine poi prorogato al 2021 – in virtù delle modifiche apportate all'art. 3, comma 4-*sexies*, d.l. n. 5/2009, dall'art. 43, comma 1, d.l. n. 34/2020 (conv. in l. n. 77/2020). Sul punto, v. almeno I. ALVINO, *Contratto di rete e diritto del lavoro: un bilancio delle funzioni e delle potenzialità del contratto di rete a otto anni dal varo del distacco semplificato e della codatorialità*, in *LDE*, 2021, 3.

<sup>(115)</sup> Si tratta di un modello che il gruppo di ricerca dell'Università di Udine sta sviluppando nell'ambito della collaborazione con *Arte e Libro Società Cooperativa Sociale ONLUS*, realtà del territorio friulano che ha compiuto un percorso che l'ha portata da entità marginale del mercato del lavoro ad attore principale nelle relazioni fra persone con disabilità, servizi pubblici e imprese locali (cfr. il contributo di G. COLOMBO, in questo *Fascicolo*).

<sup>(116)</sup> Tale valorizzazione potrebbe avvenire, per esempio, mediante il riconoscimento della citata certificazione di «società *benefit*» (v. *supra*, § 3.2).

## Abstract

### Dal collocamento mirato all'art. 14, d.lgs. n. 276/2003: tessere nuove reti per l'inclusione e la produttività

**Obiettivi:** Il contributo analizza pregi e limiti dei canali di inserimento lavorativo delle persone con disabilità. **Metodologia:** Il contributo adotta un approccio prettamente tecnico-qualitativo, mediante l'analisi giuridica della normativa di riferimento, a cui affianca uno studio empirico-quantitativo, attraverso la disamina della reportistica nazionale sulle condizioni occupazionali delle persone con disabilità. **Risultati:** Il contributo permette di individuare il modello convenzionale maggiormente idoneo a soddisfare gli interessi delle parti del rapporto di lavoro, valorizzando le relazioni fra mondo profit e no-profit. **Limiti e implicazioni:** Pur fornendo gli strumenti per migliorare lo stato dell'arte in tema di inclusione della disabilità, il contributo necessita di ulteriori approfondimenti (scientifici e pratici), per verificare la fattibilità della proposta avanzata. **Originalità:** Il contributo elabora un modello per rendere effettivo il diritto al lavoro delle persone con disabilità e che, in prospettiva, permetta di superare le criticità riscontrate nella realtà effettuale.

**Parole chiave:** Convenzioni di inserimento lavorativo – Inclusione della disabilità – Produttività – Contratto di rete.

### From targeted employment to Article 14 of Legislative Decree No 276/2003: weaving new networks for inclusion and productivity

**Purpose:** The paper examines the strengths and weaknesses of employment pathways for persons with disabilities. **Methodology:** The paper adopts a purely technical-qualitative approach, through a legal analysis, to which it adds an empirical-quantitative study, through an exploration of national reports on the employment conditions of persons with disabilities. **Findings:** The paper allows the identification of the most suitable agreement to meet the interests of the parties to the employment relationship, by enhancing partnerships between the profit and non-profit sectors. **Research limitations/implications:** While providing tools to improve the state of the art in the issue of disability inclusion, the paper needs further (scientific and practical) investigation to verify the viability of the proposal submitted. **Originality:** The paper puts forward a proposal to make the right to work of persons with disabilities effective, developing a model to overcome the critical issues faced in the actual Labour market.

**Keywords:** Work Integration Agreements – Inclusion of Disability – Productivity – Network Agreement.

## Riscoperta e valorizzazione del docente specializzato per l'inclusione

*Emmanuele Massagli\**

*Sommario:* **1.** La felice intuizione della pedagogia: i bisogni educativi speciali. – **2.** Professione e professionalità conseguente: l'insegnante di sostegno. – **2.1.** Una figura «non comune» di recente regolazione. – **2.1.1.** Gli approfondimenti tecnici e la legislazione negli anni Settanta. – **2.1.2.** La giurisprudenza negli anni Ottanta. – **2.1.3.** Il Testo Unico degli anni Novanta. – **2.1.4.** Le conseguenze dell'accresciuta sensibilità internazionale negli anni Duemila. – **2.1.5.** La prassi inclusiva del secondo decennio del Duemila. – **2.2.** Professioni dell'inclusione scolastica: ultimo atto. – **3.** Il profilo dell'insegnante di sostegno. – **4.** La valorizzazione della professionalità del docente specializzato per l'inclusione nei contesti aziendali. Appunti per futuri approfondimenti.

### **1. La felice intuizione della pedagogia: i bisogni educativi speciali**

Le imprese stanno vivendo, rispetto all'inclusione, una fase che il mondo della scuola ha conosciuto all'inizio degli anni Duemila, quando l'adozione della categoria dei «bisogni educativi speciali» (BES) ha reso possibile la comprensione e la costruzione di relazioni educative idonee all'interlocuzione con forme di vulnerabilità e di difficoltà di apprendimento non inquadrabili entro le categorie tradizionali della disabilità <sup>(1)</sup>. Nella stagione che è oggi definita della «inclusione», in evoluzione rispetto alle precedenti epoche dell'«inserimento» e dell'«integrazione»

---

\* *Ricercatore in Didattica e pedagogia speciale, Università LUMSA di Roma.*

<sup>(1)</sup> Per approfondimenti si vedano: D. IANES, *La Speciale normalità. Strategie di integrazione e inclusione per le disabilità e i Bisogni Educativi Speciali*, Erickson, Trento, 2006, pp. 13-48; F. DOVIGO, *I bisogni educativi speciali: un percorso verso l'inclusione?*, primo capitolo di F. DOVIGO, F. PEDONE, *I bisogni educativi speciali. Una guida critica per insegnanti*, Carocci, Roma, 2019.

(<sup>2</sup>), la scuola ha compreso che ogni alunno è caratterizzato da tratti di personalità propri, che difficilmente lo riconducono con linearità a una «pedagogia generale» (<sup>3</sup>); è inoltre sempre protagonista, passivo o anche attivo, di un contesto socio-economico che deve essere conosciuto.

Basta frequentare anche solo sporadicamente le aule scolastiche per accorgersi che l'evoluzione della società sta mettendo in discussione l'esistenza di un modello di studente da considerarsi "performante" (altro termine figlio di questa epoca) a prescindere dalle condizioni ambientali. Il riflesso di questa consapevolezza antropologica e pedagogica è individuabile nell'evoluzione del diritto alla educazione dei soggetti con bisogni educativi speciali, dai primi interventi degli anni Settanta fino ai tentativi di personalizzazione più recenti e alla rinnovata attenzione a quell'area di svantaggio scolastico entro cui ogni studente può manifestare, per un periodo più o meno duraturo, il bisogno di «speciale attenzione per una varietà di ragioni: svantaggio sociale e culturale, disturbi specifici di apprendimento e/o disturbi evolutivi specifici, difficoltà derivanti dalla non conoscenza della cultura e della lingua italiana perché appartenenti a culture diverse. Nel variegato panorama delle nostre scuole la complessità delle classi diviene sempre più evidente. Questa area dello svantaggio scolastico, che ricomprende problematiche diverse, viene indicata come area dei Bisogni Educativi Speciali (in altri paesi europei: *Special Educational Needs*)» (<sup>4</sup>). Questi bisogni sono una chiave di lettura della diversità di origine pedagogica che sta lentamente permettendo alla scuola di ripensare metodi didattici e assetti organizzativi nell'incontro con le soggettività degli studenti, con la loro condizione di vita, anche temporanea. L'accompagnamento del cambiamento è stato affidato a profili professionali multidisciplinari formati per intervenire sulle relazioni, sia quelle tra studenti, che quelle tra obiettivi della formazione e contesti reali entro cui declinare le competenze acquisite.

---

(<sup>2</sup>) L. COTTINI, *Didattica speciale e inclusione scolastica*, Carocci editore, Roma, 2019, pp. 30-32 e 47-50.

(<sup>3</sup>) G. BERTAGNA, *Tra disabili e superdotati: la pedagogia "speciale" come pedagogia generale* in ORIENTAMENTI PEDAGOGICI, vol. 56/6, 2009, pp. 961-983.

(<sup>4</sup>) Direttiva del Ministero dell'Istruzione, della Università e della Ricerca del 27 dicembre 2012, Roma, p. 2.

## 2. Professione e professionalità conseguente: l'insegnante di sostegno

### 2.1. Una figura «non comune» di recente regolazione

È oggi difficile immaginare una scuola senza alunni con disabilità e, quindi, non animata da insegnanti di sostegno e, quando possibile, Operatori Educativi per l'Autonomia e la Comunicazione (OEPAC, di competenza comunale). Eppure, solo dal 1977 il Ministero dell'Istruzione ha iniziato a formare queste figure, associandole a quelle dell'insegnante «su posto comune». Definizione, quest'ultima, affermata tanto nel parlare diffuso, quanto nelle comunicazioni ufficiali, nonostante l'evidente contraddizione con la volontà di inclusione (e, quindi, di ricomprensione delle differenze in una unitarietà pedagogica e didattica) affermata dallo stesso sistema scolastico. Se l'insegnante di materia o prevalente è «su posto comune», quello di sostegno, che pure è una figura maggiormente specializzata perché abilitata all'accompagnamento didattico da un percorso universitario aggiuntivo rispetto a quello seguito dai colleghi, è conseguentemente «su posto fuori dal comune», quindi una eccezione alla regola o, nella migliore delle ipotesi, una figura laterale. Un pregiudizio diffuso, nonostante gli ultimi cinquant'anni di legislazione scolastica <sup>(5)</sup>.

#### 2.1.1. Gli approfondimenti tecnici e la legislazione negli anni Settanta

Invero la figura dell'insegnante di sostegno è presente nel nostro ordinamento dal 1975 <sup>(6)</sup>, ma è stata regolata compiutamente per la prima volta

---

<sup>(5)</sup> L'aggettivo «speciale» che si associa alla pedagogia e alla didattica «può essere allo stesso tempo il prodotto di una mentalità inclusiva o, purtroppo, esclusiva». La sfida è quella della formazione di «docenti tutti inclusivi e docenti esperti specializzati nell'inclusione»: figure, perciò, che non si differenziano per la direzione, quanto per la competenza tecnica. Citazioni tratte da G. BERTAGNA, *Per una scuola dell'inclusione. La pedagogia generale come pedagogia speciale*, Studium, Roma 2022, pp. 153-159.

<sup>(6)</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 970, ove per la prima volta si regolò la figura dei docenti «specialisti» che operano in «sezioni o gruppi di sezioni speciali di scuola materna e classi o gruppi di classi speciali di scuola elementare, secondaria e artistica», riconoscendo loro la «partecipazione a pieno titolo ai

dalla legge 4 agosto 1977, n. 517. Lo Stato ha proceduto con tale ritardo perché solo negli anni Settanta si è incominciato a valutare opportuno l'«inserimento» <sup>(7)</sup> degli alunni con disabilità (i «fanciulli deficienti», come definiti allora) <sup>(8)</sup>, nelle classi comuni. La ragione dell'emarginazione precedente era da ricercarsi nell'esigenza didattica di poter lavorare con categorie omogenee di scolari: un paradosso se si osserva quanti nei giorni di oggi, quasi cinquant'anni dopo, suggeriscono riforme proprio per tornare a una linearità di quel genere.

I lavori pionieristici di Maria Montessori dimostrarono, tanto sul piano teorico, quanto nella sperimentazione pratica presso la «Casa dei bambini» di Roma, quanto fosse forzata una distinzione del genere, giustificata dall'incapacità della classe docente di interfacciarsi con gli studenti con difficoltà di apprendimento che, necessariamente, hanno bisogno di soluzioni didattiche diverse e maggiormente profilate. Quando queste sono adottate, i risultati possono essere talmente soddisfacenti da risultare stupefacenti <sup>(9)</sup>.

La legge 517 segnò il primo passo verso il tentativo di «integrazione a favore degli alunni portatori di handicaps» mediante «la prestazione di

---

consigli di intersezione, di interclasse e di classe competenti per le sezioni o classi a cui è diretta la loro attività» (art. 2).

<sup>(7)</sup> Soltanto «inserimento» perché l'ingresso dei bambini con bisogni educativi speciali a scuola non comportò (e sovente non comporta ancora oggi) un autentico accoglimento: gli insegnanti non erano formati per rapportarsi con dinamiche, tempi e problematiche di apprendimento diverse da quelle conosciute fino a quel momento ed anche i compagni di classe non erano abituati ad interfacciarsi con chi per decenni era stato tenuto fuori o ai margini della scuola.

<sup>(8)</sup> L'espressione, secondo la terminologia di allora, richiama la Lega nazionale per la protezione dei fanciulli deficienti nata a Roma nel 1898 proprio per favorire la diffusione di scuole speciali dedicate agli «idioti» o «deficienti mentali».

<sup>(9)</sup> «Questi effetti meravigliosi avevano quasi del miracolo per coloro che li osservavano. Ma per me i ragazzi del manicomio raggiungevano quelli normali agli esami pubblici, sol perché avevano seguito una via diversa. Essi erano stati aiutati nello sviluppo psichico e i fanciulli normali erano stati invece soffocati e depressi. Io pensavo che se un giorno l'educazione speciale, che aveva così meravigliosamente sviluppato gli idioti – si fosse potuta applicare allo sviluppo dei fanciulli normali – il miracolo sarebbe scomparso dal mondo e l'abisso tra mentalità inferiore degli idioti e quella normale, non sarebbe stato mai più ricolmato. Mentre tutti ammiravano i progressi dei miei idioti – io meditavo sulle ragioni che potevano trattenere gli allievi felici e sani delle scuole comunali a un livello tanto basso da poter essere raggiunti nelle prove dell'intelligenza dai miei infelici allievi» in Montessori M., *Il Metodo della Pedagogia Scientifica applicato all'educazione infantile nelle Case dei Bambini*, Edizione critica, Opera Nazionale Montessori, Roma, 2000, p. 122

insegnanti specializzati assegnati ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 970» (articolo 2). Agli studenti con disabilità furono «assicurati la necessaria integrazione specialistica, il servizio socio-psico-pedagogico e forme particolari di sostegno secondo le rispettive competenze dello Stato e degli enti locali preposti», seppure «nei limiti delle relative disponibilità di bilancio e sulla base del programma predisposto dal consiglio scolastico distrettuale» (ancora articolo 2). La legge cristallizzò in norma di Stato quanto più discorsivamente enunciato nella nota «Relazione conclusiva della commissione Falcucci concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati», pubblicata come allegato alla Circolare Ministeriale 8 agosto 1975, n. 227, sovente indicata soltanto con il nome della professoressa e senatrice Franca Falcucci, incaricata nel 1974 dal Governo di coordinare il gruppo di lavoro chiamato a indagare sui «problemi degli alunni handicappati». Il risultato è ancora oggi un caposaldo della pedagogia speciale, poiché venne affermato in quel documento, con inusuale (allora, ma lo sarebbe anche oggi) convinzione, che «anche i soggetti con difficoltà di sviluppo, di apprendimento e di adattamento devono essere considerati protagonisti della propria crescita (...). Favorire lo sviluppo di queste potenzialità è un impegno peculiare della scuola, considerando che la funzione di questa è appunto quella di portare a maturazione, sotto il profilo culturale, sociale, civile, le possibilità di sviluppo di ogni bambino e di ogni giovane. (...). Il superamento di qualsiasi forma di emarginazione degli handicappati passa attraverso un nuovo modo di concepire e di attuare la scuola, così da poter veramente accogliere ogni bambino ed ogni adolescente per favorirne lo sviluppo personale, precisando peraltro che la frequenza di scuole comuni da parte di bambini handicappati non implica il raggiungimento di mete culturali minime comuni»<sup>(10)</sup>.

Le novità rilevanti del documento, non soltanto pedagogiche, ma anche civiche e politiche, furono almeno due: l'affermazione di un diverso ruolo della scuola, non più addestrativo, bensì di inclusione sociale; l'abbandono conseguente della logica del mero «inserimento» degli alunni con difficoltà per sposare quella dello «accoglimento» e della «integrazione», termini assai ricorrenti nella Relazione. «Integrazione» intesa

---

<sup>(10)</sup> Ministero dell'istruzione, *Relazione conclusiva della commissione Falcucci concernente i problemi scolastici degli alunni handicappati*, allegato alla C.M. 8 agosto 1975, Roma, pp. 1-2

non solo come presenza all'interno delle aule, ma soprattutto come accoglienza dell'alunno con bisogni speciali in un contesto organizzativo e didattico impostato per corrispondere alle sue esigenze specifiche.

Questa impostazione è possibile quando la scuola è animata anche da docenti «specialisti»: «il pieno sviluppo delle potenzialità di ciascun alunno esige che gli operatori scolastici abbiano un'organica visione delle dimensioni psicologiche e relazionali del fatto scolastico e degli ambienti nei quali l'alunno vive ed i fenomeni scolastici si maturano. Ciò rende necessario che l'azione dei docenti sia integrata da altri operatori che possano offrire l'apporto di specifiche competenze. La collaborazione di detti specialisti deve realizzarsi in ordine al duplice piano di sviluppo della scuola: 2.1) promozione di una vita scolastica comune, ricca, articolata, flessibile che si proponga di educare tramite esperienze cognitive e di socializzazione qualitativamente adeguate; 2.2) risoluzione dei problemi relativi all'accoglimento nella scuola di allievi handicappati. Condizione essenziale è che tutti gli operatori, docenti e specialisti, lavorino in équipe (...)»<sup>(1)</sup>.

### 2.1.2. La giurisprudenza negli anni Ottanta

La crescente attenzione al superamento di ogni forma di discriminazione in adempimento ai precetti costituzionali e alle tante sollecitazioni provenienti dagli accordi internazionali resero velocemente obsolete le soluzioni tecniche adottate negli anni Settanta. Lo comprova manifestamente la celebre Sentenza della Corte Costituzionale n. 215 del 1987, che risveglia il torpore del legislatore in materia di integrazione scolastica approvando qualche pagina magistrale per portata concettuale e chiarezza espositiva. Tecnicamente la pronuncia concerne la legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 30 marzo 1971, n. 118, considerata in contrasto con gli artt. 3, 30, 31 e 34 Cost. Tale disposizione prevedeva che fosse soltanto «facilitata» (e non resa obbligatoria quindi, come nelle scuole elementari e medie inferiori) «la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie». La Consulta dichiarò l'illegittimità del citato articolo 28, terzo comma, «nella parte in cui, in riferimento ai soggetti portatori di handicaps, prevede che “Sarà facilitata”, anziché disporre che “È assicurata” la frequenza alle scuole

---

<sup>(1)</sup> Ibidem, pag. 5



medie superiori». Particolarmente interessanti, sia sotto il profilo giuridico che sotto quello pedagogico, le motivazioni addotte dalla Corte. I giudici non hanno infatti negato le gravi difficoltà degli allievi con disabilità intellettiva nel raggiungere gli ordinari risultati di apprendimento, bensì hanno specificato che non è soltanto questo il compito della scuola come prefigurata nella Costituzione Italiana: «l'inserimento nella scuola e l'acquisizione di una compiuta istruzione sono strumento fondamentale per quel pieno sviluppo della persona umana che tali disposizioni additano come meta da raggiungere». D'altra parte, la «educazione che deve essere garantita ai minorati ai sensi del terzo comma dell'art. 38 è cosa diversa da quella propedeutica o inerente alla formazione professionale». Educazione e istruzione o formazione professionale non sono quindi concetti coincidenti <sup>(12)</sup>: la prima è «l'effetto finale complessivo e formativo della persona in tutti i suoi aspetti» (Corte costituzionale n. 7 del 1967), che consegue all'insegnamento ed all'istruzione. La scuola non ha allora soltanto il compito di insegnare, ma la più ampia responsabilità di educare e, quindi, includere. Tale compito non può essere evitato anche allorquando non fossero conseguiti o conseguibili i risultati tipici dell'istruzione e quindi non fosse possibile la promozione dello studente nei diversi livelli scolastici.

### 2.1.3. Il Testo Unico degli anni Novanta

La «Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate» del 5 febbraio 1992, n. 104 recepì i suggerimenti e lo spirito della sentenza della Consulta. Per quanto concerne i «docenti specializzati», agli articoli 12-17 specificatamente dedicati alla «integrazione scolastica» la legge dispose che «nelle scuole di ogni ordine e grado (...) sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati» (art. 13, comma 3). Queste figure, definite esplicitamente «insegnanti di sostegno», «assumono la contitolarità delle sezioni e delle classi in cui operano, partecipano alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei

---

<sup>(12)</sup> Per un inquadramento pedagogico di questo risalente dibattito si veda: G. BERTAGNA, *Dall'educazione alla pedagogia. Avvio al lessico pedagogico e alla teoria dell'educazione*, La Scuola, Brescia, 2010, terzo capitolo.

docenti» (art. 13, comma 6). Non sono quindi figure meramente di supporto, bensì professionisti della didattica, insegnanti che partecipano alla programmazione dei lavori delle classi. Nel 1992 si delinea perciò la figura del docente di sostegno come la conosciamo ancora oggi, quale protagonista della integrazione delle persone con disabilità nella scuola.

#### **2.1.4. Le conseguenze dell'accresciuta sensibilità internazionale negli anni Duemila**

Il diritto alla inclusione in ogni contesto delle persone con disabilità è sancito con forza nella «Convenzione sui diritti delle persone disabili» del 2006 <sup>(13)</sup>. In questo atto «la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società» è un vero e proprio «principio generale» (articolo 3), che nell'ambito della educazione (articolo 24) comporta che «gli Stati Parti riconoscono il diritto all'istruzione delle persone con disabilità. Allo scopo di realizzare tale diritto senza discriminazioni e su base di pari opportunità, gli Stati Parti garantiscono un sistema di istruzione inclusivo a tutti i livelli ed un apprendimento continuo lungo tutto l'arco della vita», assicurando che «le persone con disabilità non siano escluse dal sistema di istruzione generale in ragione della disabilità» e che il personale scolastico sia formato alla «consapevolezza della disabilità e [al]l'utilizzo di appropriate modalità, mezzi, forme e sistemi di comunicazione aumentativi ed alternativi, e di tecniche e materiali didattici adatti alle persone con disabilità».

La nuova terminologia inclusiva, propria non tanto di un cambio di vocabolario, quanto di una evoluzione di approccio al diritto alla educazione dei soggetti con bisogni educativi speciali, è entrata nel nostro ordinamento nel 2010 con la legge 8 ottobre, n. 170, dedicata alle «Nuove norme in materia di disturbi specifici di apprendimento (DSA) in ambito scolastico». Sono considerati tali la dislessia (abilità nella lettura), la disgrafia, la disortografia (abilità nella scrittura) e la discalculia (abilità nel calcolo). L'innovatività della legge 170 è da ricercarsi nella creazione di «un ulteriore canale di tutela del diritto allo studio, rivolto

---

<sup>(13)</sup> Atto che segue la conferenza UNESCO di Salamanca (1994), la Carta di Lussemburgo (1996) e la creazione della European Agency for Development in Special Needs Education (1996) e che sarà poi ripreso dalle linee guida UNESCO sull'educazione inclusiva (2009).

specificamente agli alunni con DSA, diverso da quello previsto dalla legge 104/1992. Infatti, il tipo di intervento per l'esercizio del diritto allo studio previsto dalla legge si focalizza sulla didattica individualizzata e personalizzata, sugli strumenti compensativi, sulle misure dispensative e su adeguate forme di verifica e valutazione»<sup>(14)</sup>. Invero nella legge non è mai citata la parola «inclusione», ma è indubbio che con questa disposizione il Legislatore ha inteso scommettere sulla conseguenza didattica della logica inclusiva, ossia la personalizzazione dei percorsi di apprendimento.

### 2.1.5. La prassi inclusiva del secondo decennio del Duemila

Assolutamente centrali comprendere l'attualità del processo di inclusione sono la direttiva ministeriale 27 dicembre 2012 («Strumenti d'intervento per alunni con bisogni educativi speciali e organizzazione territoriale per l'inclusione scolastica») e la circolare ministeriale 6 marzo 2013 (che contiene indicazioni operative riferite alla direttiva precedente), entrambe dedicate agli allievi con bisogni educativi speciali (BES). In questi documenti viene affermato senza equivoci che «la discriminante tradizionale – alunni con disabilità / alunni senza disabilità – non rispecchia pienamente la complessa realtà delle nostre classi», poiché «ogni alunno, con continuità o per determinati periodi, può manifestare Bisogni Educativi Speciali: o per motivi fisici, biologici, fisiologici o anche per motivi psicologici, sociali»<sup>(15)</sup>. Per dare concretezza a questa maturata coscienza della eterogeneità della realtà occorrono «adeguat[e] e personalizat[e] rispost[e]» e «va (...) potenziata la cultura dell'inclusione»<sup>(16)</sup>. Il passaggio dalla integrazione alla inclusione si realizza quindi soltanto immaginando una attenzione diffusa, propria di tutta la comunità scolastica e non soltanto dei docenti specialisti o dei solo docenti curricolari, verso le tante «specialità» che differenziano gli allievi, che hanno tutti, nessuno escluso, bisogno di «speciale attenzione». Già dal 2010 non rilevava più soltanto il riconoscimento medico

---

<sup>(14)</sup> Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Linee guida per il diritto allo studio degli alunni e degli studenti con disturbi specifici di apprendimento*, allegato al decreto ministeriale 12 luglio 2011, p. 3.

<sup>(15)</sup> Direttiva del Ministero dell'Istruzione, della Università e della Ricerca del 27 dicembre 2012, Roma, p. 1.

<sup>(16)</sup> *Ibidem*.

della disabilità; dopo il 2012 neanche la riconduzione delle difficoltà di apprendimento nell'area dei disturbi specifici (DSA), anch'essi medicalmente certificati. Chiunque può trovarsi in una situazione di svantaggio socioeconomico, linguistico, culturale e quindi essere bisognoso di una attenzione educativa specifica. La pedagogia generale, quando orientata alla personalizzazione, diventa inevitabilmente "speciale".

## 2.2. Professioni dell'inclusione scolastica: ultimo atto

Due dei decreti delegati attuativi della riforma del 2015 (la c.d. Buona Scuola, legge 13 luglio 2015, n. 107) sono intervenuti sulla figura dell'insegnante di sostegno: si tratta dei decreti legislativi 59 e 66, entrambi emanati il 13 aprile 2017.

Il primo, invero, più che dei docenti tratta dei «posti di sostegno», essendo dedicato al riordino del sistema di formazione iniziale e di accesso nei ruoli di docente nella scuola secondaria. Il decreto è rimasto per molti parti inattuato e l'emergenza COVID-19 ha reso ancor più evidente l'ineadeguatezza di diverse soluzioni immaginate nel 2017 in materia di selezione del personale della scuola, seppure poi modificate dalla legge di bilancio 2019 (legge 145/2018).

Il secondo si occupa più direttamente dei «docenti specializzati per il sostegno didattico». Tale figura è individuata come *pivot* della strategia inclusiva che la scuola deve mettere in atto non soltanto con i giovani con disabilità (dei quali l'insegnante di sostegno si occupa direttamente), ma con ogni alunno. Gli strumenti sono il Progetto Individuale, il Piano Educativo Individualizzato (PEI), il Piano per l'Inclusione, i vari gruppi per l'inclusione scolastica. Le attività dell'insegnante di sostegno e ognuno di questi "luoghi" o strumenti sono funzionali alla realizzazione di «un'ambiente di apprendimento favorevole allo sviluppo dell'autonomia delle bambine e dei bambini, delle alunne e degli alunni, delle studentesse e degli studenti con accertata condizione di disabilità in età evolutiva ai fini dell'inclusione scolastica» (art. 10, c. 1). In coerenza con le convinzioni guadagnate nei decenni precedenti, non possono essere dedicate figure improvvisate per l'adempimento di questo vero e proprio obbligo per il sistema scolastico, bensì docenti che abbiano frequentato un «corso di specializzazione in pedagogia e didattica speciale per le attività di sostegno didattico e l'inclusione scolastica» di tipo universitario (60 crediti formativi), programmato a livello nazionale, con una quota

rilevante di ore di tirocinio (300, pari a 12 crediti formativi) e con accesso a numero chiuso (art. 12). Invero i canali sono quattro e dipendono dal grado scolastico: diversi i contenuti per il sostegno nella scuola dell'infanzia, nella primaria, nella secondaria di primo e di secondo grado. La positiva conclusione del corso è titolo per l'insegnamento sui posti di sostegno.

Oggi i corsi di specializzazione degli insegnanti di sostegno rappresentano una area di forte investimento sociale ed economico per lo Stato<sup>(17)</sup>, motivato dalla constatazione che per occuparsi di studenti con disabilità servono competenze solide<sup>(18)</sup>. In altre parole, ci si è resi conto che l'inclusione non è il fine ultimo degli insegnanti, bensì si tratta di una funzione pedagogica e sociale che deve essere sviluppata per valorizzare le differenze degli studenti e, parallelamente, per promuovere gli obiettivi della scuola: formare in termini di conoscenze, abilità e competenze che permettano alla persona di sviluppare un progetto di vita entro i propri contesti di riferimento<sup>(19)</sup>. Per fare questo la scuola ha capito che servono criteri – i bisogni educativi speciali – tecniche e professionalità che permettano a tutti gli studenti, anche quelli che in determinati momenti della vita possono trovarsi in una condizione di vulnerabilità, di beneficiare delle misure previste dalla legge.

### 3. Il profilo dell'insegnante di sostegno

La realizzazione concreta di processi come l'inclusione necessita di una solida impalcatura professionale (competenze solide)<sup>(20)</sup> attrezzata per trasformare la teoria in prassi.

---

<sup>(17)</sup> Sono 52 le università che hanno ricevuto l'autorizzazione dal Ministero per erogare questi percorsi, per un totale di poco meno di 26.000 corsisti. Si veda l'allegato A al decreto ministeriale n. 333 del 2022 contenente "Tabella riassuntiva dell'offerta formativa sulla specializzazione sul sostegno, definita ai sensi dell'art. 2, commi 2, 3 e 4 del D.M. 948/2016".

<sup>(18)</sup> D. IANES, *Insegnanti di sostegno: un'evoluzione necessaria*, in *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, 2014, 2(2), pp. 35-53.

<sup>(19)</sup> E. MASSAGLI, *Apprendere facendo. Le potenzialità educative dell'esperienza nella costruzione del progetto di vita della persona con disabilità*, ADAPT University Press, 2023, Modena, pp. 58-63.

<sup>(20)</sup> D. IANES, *Insegnanti di sostegno: un'evoluzione necessaria*. *Italian Journal of Special Education for Inclusion*, 2014, 2(2), pp. 35-53.

L'allegato A al Decreto Ministeriale del 30 settembre 2011, recante «Criteri e modalità per lo svolgimento dei corsi di formazione per il conseguimento della specializzazione per le attività di sostegno, ai sensi degli articoli 5 e 13 del decreto 10 settembre 2010, n. 249» permette di meglio delineare il «profilo del docente specializzato»<sup>(21)</sup> che è oggi formato da corsi universitari di 60 crediti.

Innanzitutto è chiarito che questo specialista “sostiene” l'intera classe e non il solo alunno con disabilità<sup>(22)</sup>, che pure ha il compito di «integrare» (includere) nella comunità scolastica.

Perché questo compito possa essere assolto, a differenza di quanto avviene nei repertori regionali delle professioni, aggregate nell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni curato dall'INAPP<sup>(23)</sup>, i percorsi universitari devono formare delle «competenze» genericamente elencate, tanto da fare insorgere il sospetto che non siano esattamente tali. Tali competenze, accompagnate da conoscenze e capacità, si sommano a quelle tipiche di ogni docente abilitato, come recentemente fissate nell'allegato A al nuovissimo (ma molto discusso in ambito pedagogico)<sup>(24)</sup> D.P.C.M. 4 agosto 2023 recante «Definizione del percorso universitario e accademico di formazione iniziale dei docenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado, ai fini del rispetto degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza»<sup>(25)</sup>.

In sintesi, il docente di sostegno deve possedere competenze teoriche e pratiche nei campi della pedagogia e didattica speciale, della pedagogia della relazione d'aiuto e in ambito educativo per quanto concerne il coinvolgimento delle famiglie. Il decreto si riferisce a «competenze» anche per quanto concerne la co-ideazione e co-conduzione di progetti innovativi finalizzati a promuovere il processo di integrazione all'interno del

---

<sup>(21)</sup> Il riferimento è all'articolo 2 dello stesso decreto.

<sup>(22)</sup> Come è noto, il docente di sostegno è assunto per l'accompagnamento dei soli alunni con disabilità certificata, anche se poi la sua azione è rivolta a qualsiasi esigenza educativa speciale.

<sup>(23)</sup> Si veda: <https://atlantelavoro.inapp.org/>.

<sup>(24)</sup> La discussione si è generata già a partire dalle profonde modifiche al d.lgs. 13 aprile 2017, n. 59, a sua volta attuativo, dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera b), della legge 13 luglio 2015, n. 107 effettuate tramite la legge 29 giugno 2022, n. 79. Si veda: G. BERTAGNA, *L'abilitazione all'insegnamento con i 60 CFU: un'estensione dei 24 CFU o qualcosa di nuovo e diverso?* In *Nuova Secondaria* – n. 1, settembre 2022 – anno XL, pp. 5-8.

<sup>(25)</sup> L'allegato A reca invece «Profilo conclusivo del docente abilitato, competenze professionali e standard professionali minimi».

contesto classe; la didattica negli approcci metacognitivi e cooperativi; l'inquadramento psico-educativo dei disturbi relazionali e comportamentali; la gestione integrata del gruppo classe; la valutazione degli interventi educativi e formativi; la normativa sull'integrazione scolastica e sui diritti umani; la didattica con le tecnologie; l'individualizzazione e personalizzazione dei percorsi formativi.

Sono segnalate invece come più semplici «conoscenze» le dimensioni psico-pedagogiche delle tipologie di disabilità e l'approccio interdisciplinare allo studio dell'interazione corpo-mente, della psicomotricità, del comportamento e dell'apprendimento dell'essere umano.

Da ultimo, la «capacità» da formare è quella di analisi e comprensione dei processi cognitivi a livello individuale e collettivo.

Quella del docente specializzato per l'inclusione formativa e sociale (definizione più adeguata di quella utilizzata comunemente) <sup>(26)</sup> è una figura complessa, estremamente eterogenea per ambiti di intervento, obbligata alla frequentazione di un percorso formativo strutturato, del tutto simile a quello richiesto a molte professioni organizzate in ordini e albi. Eppure non esiste un collegio dei docenti specializzati al sostegno, né gli stessi hanno saputo organizzarsi in associazioni realmente rappresentative e incidenti nella interlocuzione legislativa, affidata alle medesime sigle sindacali che rappresentano l'insieme complessivo dei docenti della scuola italiana. Il prestigio sociale della professione, inoltre, non è proporzionale alla complessità del percorso da seguire per conseguirla. Di questo ne risente anche il "prestigio economico", ossia la valorizzazione retributiva di chi assiste gli alunni con disabilità, decisamente troppo distante da quanto riconosciuto a figure similari in altri contesti.

#### **4. La valorizzazione della professionalità del docente specializzato per l'inclusione nei contesti aziendali. Appunti per futuri approfondimenti**

Come si è visto, la figura del docente specializzato è l'esito di un percorso di coscienza pedagogica e legislativa non del tutto lineare, ma in costante crescita.

---

<sup>(26)</sup> Si veda, tra gli altri: P. MULÈ, *Il docente promotore dell'inclusione formativa e sociale*, in *Pensa Multimedia*, Lecce, 2016.

Molto diversa è la costruzione di profili professionali simili attivi in ambito aziendale. Il rimando naturale è alle figure del *Diversity e Disability Manager* <sup>(27)</sup>, ossia i professionisti deputati all'inclusione in ambito lavorativo delle persone con vulnerabilità di ogni tipo. Non è peregrina, in questo senso, una comparazione tra la dimensione del "bisogno educativo speciale" in ambito scolastico e quella della "vulnerabilità" in ambito lavorativo <sup>(28)</sup>.

Si tratta di profili professionali presenti prevalentemente in grandi realtà aziendali, ma non definiti da alcuna legge. Ciononostante, proprio in ragione della crescente diffusione, della proliferazione di percorsi di alta formazione dedicati alla costruzione di competenze e capacità adeguate a svolgere questa professione, nonché alla nascita di una associazione di rappresentanza (Associazione Italiana Disability Manager – AIDiMa), oggi questi profili sono rintracciabili nei quadri regionali degli standard professionali (QRSP).

Il repertorio di Regione Lombardia, ad esempio, costruito in coerenza con il repertorio Nazionale dei titoli e delle qualificazioni professionali consultabile sul già citato sito dell'INAPP, contiene la figura del «Diversity Manager». È un riconoscimento rilevante poiché il QRSP rappresenta, per tutti i centri accreditati al sistema lombardo di istruzione, formazione e lavoro, la guida per la progettazione di percorsi formativi di specializzazione o di formazione continua e permanente e il riferimento per la certificazione delle competenze acquisite in ambito formale, non formale e informale.

Il Diversity Manager, profilo con livello EQF elevato (6), è classificato nell'ambito degli «Specialisti di gestione e sviluppo del personale e dell'organizzazione del lavoro» <sup>(29)</sup> ed è definito come «il responsabile di tutte quell'insieme strutturale di pratiche innovative di gestione delle

---

<sup>(27)</sup> A questo proposito v. l'articolo di I. FIORE in questo *Fascicolo* e I. FIORE, E. MASSAGLI, *Dalla pedagogia speciale al diritto al lavoro delle persone vulnerabili* in NUOVA PROFESSIONALITÀ, IV/6, 2023, pp. 79-88.

<sup>(28)</sup> In quest'ambito potrebbero rientrare le persone oggi definite «svantaggiate» ai sensi del regolamento dell'Unione Europea n. 651 del 2014 che definisce «lavoratori svantaggiati» coloro che presentano varie forme di «disagio»: occupazionale, anagrafico, di appartenenza a minoranze etniche di sotto-rappresentazione di genere, di mono-genitorialità. Tra gli svantaggiati si possono inoltre far rientrare le persone identificate come «fasce deboli», utenti beneficiari di programmi/progetti comunitari-nazionali-regionali-locali di inclusione sociale, di integrazione lavorativa, di cittadinanza attiva.

<sup>(29)</sup> Il riferimento è alla Classificazione Nazionale delle Professioni ISTAT.



risorse umane nell'ottica di valorizzazione della diversità di ciascuno <sup>(30)</sup>, promuovendo la cultura dell'inclusione ai fini strategici dell'impresa».

Sono due le competenze di profilo esplicitate nel repertorio lombardo: «presidiare le attività di reclutamento e selezione del personale in ottica di valorizzazione delle differenze (di genere, età, orientamento sessuale, origini etniche, abilità fisiche, religione...) e in funzione del profilo professionale ricercato» e «progettare e gestire iniziative e strategie di inclusione per la valorizzazione delle singole persone contrastando potenziali discriminazioni (di genere, età, orientamento sessuale, origini etniche, abilità fisiche, religione...)».

Il riferimento esplicito alla «inclusione», tanto nella definizione quanto nelle competenze caratteristiche, è decisamente interessante per dare ragione del parallelismo non improvvisato (per quanto poco considerato) con il profilo dell'insegnante di sostegno. Parimenti, la dimensione della «valorizzazione della diversità» e del «contrasto alle discriminazioni» rimanda ad una attenzione pedagogica all'organizzazione delle relazioni umane (quindi anche relazioni educative), prima ancora che alle capacità usuali di derivazione manageriale.

Il diritto del lavoro italiano è particolarmente attento al contrasto alla emarginazione dei lavoratori con disabilità nel mercato del lavoro: attorno alla legge quadro sulla disabilità <sup>(31)</sup> è stata costruita la rete di tutele garantita dal collocamento obbligatorio, prima, e dal collocamento mirato <sup>(32)</sup> poi, fino alla conferma di incentivi diretti alla assunzione di persone con disabilità tanto di natura fiscale, quanto contributiva. Si tratta, tuttavia, di interventi che operano esternamente al contesto di lavoro, prevalentemente nell'ambito del mercato del lavoro, diversamente da quanto accade nella scuola, oggetto di una legislazione capace di modificare l'organizzazione interna al punto di formalizzare l'istituzione di figure obbligatorie, specificatamente dedicate alla inclusione e valorizzazione delle persone con bisogni educativi speciali.

È perciò conseguente interrogarsi su quali potrebbero essere gli effetti di una azione legislativa o contrattuale simile che svolga i suoi effetti

---

<sup>(30)</sup> Il termine è così spiegato dallo stesso Repertorio: «La diversità si manifesta negli stili di lavoro o nelle diverse esigenze che esprimono le persone, sia dal punto di vista professionale che personale e in quel dato momento della vita».

<sup>(31)</sup> Legge-quadro del 5 febbraio 1992, n.104 per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate.

<sup>(32)</sup> Legge del 12 marzo 1999, n. 68 recante norme per il diritto al lavoro dei disabili.

nell'ambito del lavoro privato e pubblico, richiedendo ad ogni contesto organizzato l'individuazione di figure specificatamente dedicate alla inclusione e valorizzazione delle persone con vulnerabilità. Parimenti a quanto sostenuto dalla dottrina pedagogica a riguardo del beneficio per tutti gli alunni derivanti dall'adozione di misure previste per favorire l'apprendimento degli studenti con disabilità, anche l'organizzazione del lavoro godrebbe di un diverso approccio al tema della disabilità e della vulnerabilità nei contesti aziendali.

Un atteggiamento diverso che potrebbe essere guidato da figure nuove, assimilabili al docente specializzato nell'inclusione scolastica. È questa una traccia di ricerca dottrinale e sperimentale che merita di essere seguita.

## Abstract

### Riscoperta e valorizzazione del docente specializzato per l'inclusione

**Obiettivi:** L'articolo ricostruisce le intuizioni pedagogiche e normative che hanno reso possibile l'istituzione del profilo professionale dell'insegnante di sostegno. **Metodologia:** L'approccio adottato al fine di esplorare le premesse storico-culturali dell'intervento dell'insegnante di sostegno e delle figure educative è di tipo empirico-esplorativo. **Risultati:** Il contributo evidenzia come la definizione del profilo dell'insegnante di sostegno sia il prodotto di significative trasformazioni nel panorama pedagogico rispetto all'interpretazione delle differenti capacità degli studenti su cui l'insegnante è convocato a intervenire per garantire a ogni studente il raggiungimento di adeguati traguardi formativi. **Limiti e implicazioni:** L'articolo si concentra sulla dimensione nazionale, sarebbe altresì interessante sviluppare il ragionamento esplorando il quadro internazionale. **Originalità:** Nel contributo viene sviluppata una proposta concettuale che mette in relazione l'istituzione della figura dell'insegnante di sostegno con le trasformazioni del concetto di disabilità nelle aule scolastiche.

**Parole chiave:** profili professionali per la disabilità, docente specializzato, inclusione scolastica, legislazione disabilità e scuola.

### Rediscovery and enhancement of specialized teachers for inclusion

**Purpose:** The article reconstructs the pedagogical and regulatory insights that made possible the establishment of the professional profile of the support teacher. **Methodology:** The approach adopted to explore the historical-cultural premises of the support teacher's intervention and educational figures is empirical-exploratory. **Findings:** The paper highlights how the definition of the support teacher's profile is the result of

*significant transformations in the pedagogical landscape concerning the interpretation of the different abilities of students that the teacher is called to address, ensuring that each student achieves appropriate educational goals. **Research limitations/implications:** The article focuses on the national dimension; however, it would also be interesting to develop the argument by exploring the international framework. **Originality:** The paper develops a conceptual proposal that relates to the establishment of the support teacher's role with the transformations of the concept of disability in school classrooms.*

**Keywords:** *professional profiles for disability, specialized teacher, school inclusion, legislation on disability and school.*

## **Costruire profili professionali per intervenire sul rapporto tra persona con disabilità e mercato del lavoro**

*Ilaria Fiore\**

*Sommario:* 1. Disabilità e mutamenti della società: genesi di una categoria del pensiero. – 2. Trasformazioni del significato del lavoro: disabilità e vulnerabilità. – 3. Profili professionali e inclusione: una identità da costruire. – 4. Dalle cooperative alle imprese: la necessità di profili professionali specializzati. – 5. Cenni conclusivi. Quale disabilità: tra modello sociale e neoliberalismo.

### **1. Disabilità e mutamenti della società: genesi di una categoria del pensiero**

Il termine inclusione ricorre entro numerose tipologie di discorso e in relazione ad altrettanti contesti tra cui: scuola, lavoro e partecipazione sociale. Il richiamo costante alla questione, seppur indice di una significativa attenzione culturale al tema, è accompagnato da preoccupanti criticità: il confronto con il dato di realtà impone di interrogarsi sulla persistenza di rappresentazioni sociali che identificano la disabilità quale *deficit* e ostacolo oggettivo alla partecipazione sociale e, in modo specifico, all'inserimento lavorativo <sup>(1)</sup>. Di fronte a tali elementi di complessità l'uso ricorrente e diffuso della parola inclusione rischia però di assumere le sembianze di un appello vuoto, privo di concreti effetti sulla convivenza entro i contesti di vita delle persone con disabilità.

---

\* *Dottoranda di ricerca in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, Università degli Studi di Siena.*

<sup>(1)</sup> ISTAT, *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese, 2022*, rileva che «nella media 2020-2021 la quota di occupati tra le persone di 15-64 anni con limitazioni gravi è la metà di quella osservata nella popolazione senza limitazioni: solo un terzo dei primi svolge un'attività lavorativa».

I cambiamenti storici legati allo sviluppo della concezione di disabilità sono un primo aspetto da considerare al fine di indagare le origini di rappresentazioni sociali talmente radicate nella coscienza collettiva da relegare le persone con disabilità a una posizione di scarso potere sociale <sup>(2)</sup>. L'ipotesi che guida tale assunto è che la disabilità possa intendersi come una categoria sociale al cui interno sono state inserite tutte le condizioni che nel corso del tempo sono state considerate distanti da un funzionamento umano – cosiddetto – normale <sup>(3)</sup>; si tratta di un processo costruito collettivamente e che ancora oggi guida implicitamente il rapporto con la disabilità. Lo sforzo di ricostruzione e storicizzazione del rapporto tra disabilità e società si rende necessario al fine di mettere in discussione la naturalizzazione <sup>(4)</sup> della vulnerabilità intesa come caratteristica individuale e legata ad aspetti esclusivamente biologici. Infatti, descrivere la disabilità come una condizione che riguarda solamente la persona e le sue specificità limita fortemente le possibilità dell'intervento che, entro tale prospettiva, utilizza come riferimento epistemologico il modello medico <sup>(5)</sup>. Se la disabilità viene trattata esclusivamente come una menomazione della persona, l'intervento in questo ambito non potrà che basarsi – in modo simile a quanto avviene nel trattamento di una malattia fisica – su un insieme di procedure, strumenti e tecniche il cui obiettivo è ricondurre il più possibile il quadro clinico entro una condizione di normalità <sup>(6)</sup>. La normalizzazione medica ha guidato per lungo tempo la relazione tra società e disabilità entro una proposta culturale che ha spinto a interpretare tale rapporto a partire dalla distinzione tra normale e anormale; tuttavia, le strutture delle società odierne non possono essere lette entro un discorso strutturato su tale dicotomia poiché ciò che più le caratterizza è la diversità: il genere, l'etnia, l'orientamento sessuale,

---

<sup>(2)</sup> R. CARLI, R.M. PANICCIA, *Convivere*, in *Rivista di Psicologia Clinica*, 2, 2012, pp. 184-200.

<sup>(3)</sup> R. CARLI, R.M. PANICCIA, *Il fallimento della collusione: Un modello per la genesi della "malattia mentale"*, in *Rivista di Psicologia Clinica*, 1, 2014, pp. 9-46.

<sup>(4)</sup> B. G. BARA, L. COLLE, *La naturalizzazione della scienza cognitiva: il caso esemplare della metacognizione*, in *Sistemi intelligenti, Rivista quadrimestrale di scienze cognitive e di intelligenza artificiale*, 2, 2004, pp. 185-202

<sup>(5)</sup> P. PAGANO, *Il modello medico in psicologia clinica*, in *Rivista di Psicologia Clinica*, 2, 2009, pp. 242-253.

<sup>(6)</sup> A. CHAPPELL, *Towards a sociological critique of the Normalisation principle*, in *Disability, Handicap and Society*, 7(1), 1992.

l'abilità, il credo religioso, la ricchezza, l'età, e così via <sup>(7)</sup>. D'altra parte, affinché suddette differenze tra individui non diventino – al pari di quanto accaduto con la disabilità – uno spazio entro cui relegare quelle condizioni che non rientrano in uno *standard* di funzionamento considerato normale, è utile ripercorrere le vicende del rapporto tra disabilità e società e chiedersi se, nel momento storico attuale, sia finalmente tramontata la convinzione che le condizioni umane debbano orbitare intorno a una rappresentazione di funzionamento ottimale a cui conformare le variegata tipologie umane.

Una prima data utile nel percorso di ricostruzione storica del rapporto tra disabilità e società contemporanea è il 1917 quando venne creata l'Opera nazionale per la protezione e l'assistenza agli invalidi di guerra <sup>(8)</sup> che garantì azioni a favore dei reduci dal primo conflitto mondiale: riconoscimento della condizione di invalido di guerra; assistenza sanitaria; assistenza materiale; assistenza sociale. La preminenza del ruolo dello Stato nel rapporto tra disabilità e società si definì con maggior precisione proprio in questa fase poiché allo scoppio della Prima guerra mondiale si pose la questione di uno sconcertante aumento delle persone che presentavano varie infermità permanenti di tipo fisico, psichico e sensoriale <sup>(9)</sup>. Gli organi dello Stato si incaricarono della gestione di persone con menomazioni, assegnando loro una identità precisa: le menomazioni, da quel momento in poi, vennero valutate attraverso uno sguardo medico e tecnico orientato dal criterio della residuale capacità al lavoro proficuo <sup>(10)</sup>. In questo momento storico si assistette a quella che alcuni Autori

---

<sup>(7)</sup> M. J. OLIVER, *Capitalism, disability, and ideology: A materialist critique of the Normalization principle*, in R. J. FLYNN, R. LEMAY (Eds.), *A Quarter-Century of Normalization and Social Role Valorization: Evolution and Impact*, University of Ottawa Press, 1999, pp. 163-173.

<sup>(8)</sup> L'Opera nazionale per la protezione ed assistenza degli invalidi della guerra fu istituita con legge 25 marzo 1917, n. 481 e riformata con r.d. 18 agosto 1942, n. 1175, convertito in legge 5 maggio 1949, n. 178.

<sup>(9)</sup> M. SCHIANCHI, *L'inclusione della disabilità: dinamiche socio-pedagogiche del presente a confronto con alcuni processi storici*, in *Civitas educationis. Education, Politics, and Culture*, 10(2), 2022.

<sup>(10)</sup> Per approfondire la questione da un punto di vista storico v. B. BRACCO, *La patria ferita. I corpi dei soldati italiani e la Grande Guerra*, Giunti, 2012.

hanno definito «invenzione dell'handicap» <sup>(11)</sup> ossia la «prima rivelazione delle potenzialità catastrofiche insite nella modernità» <sup>(12)</sup> che ha aperto alla possibilità di interpretare la disabilità come un fenomeno strettamente legato alle condizioni generate dalle società entro specifici momenti storici. Il fenomeno, già evidenziato a seguito degli infortuni sul lavoro nel sistema di fabbrica, risultò ancora più evidente e deflagrante mostrando come la disabilità possa essere considerata una conseguenza del funzionamento delle società contemporanee.

Un secondo mutamento del tessuto sociale, che ha contribuito alla costruzione dell'attuale rappresentazione sociale della disabilità, attiene alla trasformazione della natura del lavoro e delle necessità del mercato all'interno del modello capitalista: la velocità dei ritmi produttivi, la disciplina rafforzata e le norme produttive rigide sono stati mutamenti sfavorevoli per i ritmi di lavoro più lenti e autodeterminati con cui le persone con handicap erano state integrate negli spazi produttivi <sup>(13)</sup>. L'avvento del capitalismo ha portato con sé esclusione sociale ed economica <sup>(14)</sup>; una conseguenza di tale marginalizzazione è rintracciabile proprio nella configurazione assunta dal rapporto tra società e disabilità: quest'ultima è stata inquadrata come un problema individuale che richiede un trattamento medico, in particolare quello dell'istituzionalizzazione <sup>(15)</sup>. L'ideologia che ha guidato l'istituzionalizzazione ha fatto affidamento sul già ricordato modello medico la cui impronta terapeutica era guidata da un intento di normalizzazione che permettesse alle persone con disabilità di continuare a esistere nella comunità a patto di ricoprire ruoli sociali definiti: individui caratterizzati da una condizione di differenza e inferiorità rispetto al funzionamento ottimale del resto della

---

<sup>(11)</sup> J.-J. COURTINE, *Le corps anormal. Histoire et anthropologie culturelles de la difformité*, in A. CORBIN, J.-J. COURTINE & G. VIGARELLO (a cura di), *Histoire du corps. Les mutations du regard. Le XXème siècle*, vol. 3, Paris: Seuil, 2006, pp. 203-62.

<sup>(12)</sup> E. ZARETSKI, *I misteri dell'anima. Una storia sociale e culturale della psicanalisi*, Feltrinelli, 2004, p. 141.

<sup>(13)</sup> M. J. OLIVER, *op. cit.*

<sup>(14)</sup> C. TRIGILIA, *Capitalismo e democrazia politica. Crescita e uguaglianza si possono conciliare?*, il Mulino, 68(2), 2019, pp.177-195.

<sup>(15)</sup> Sul punto v. D. ROTHMAN, *The Discovery of the Asylum*, Boston: Little Brown, 1971.

popolazione. Wolfensberger <sup>(16)</sup> ha sottolineato che l'ideologia normalizzante è risultata efficace perché capace di connettersi al senso comune, fornendo un linguaggio condiviso e uno schema mentale in grado di ricordare un insieme di elementi che, di volta in volta, potevano essere considerati pericolosi per la stabilità sociale: «un'unica teoria o principio può essere applicato a chiunque, non solo a persone con ritardo e non solo a tutti gli handicappati, ma ad ogni altro deviante». Louis Althusser <sup>(17)</sup>, inoltre, ha postulato che tutte le società capitaliste affrontano il problema del controllo sociale attraverso l'azione combinata di apparati ideologici e repressivi. Le radici del successo dell'istituzionalizzazione sono rintracciabili in questi apparati: si trattò di uno strumento repressivo poiché escluse dal contesto sociale quanti non si conformarono alle norme e rappresentò uno strumento ideologico poiché si pose come monito visibile a quanti erano, invece, integrati.

A partire dalla seconda metà del ventesimo secolo il dominio fisico e ideologico delle istituzioni è entrato in crisi <sup>(18)</sup>; l'elemento di svolta è stato il crescente costo della cura istituzionalizzata. Cohen suggerisce che «per alcuni si tratta di una messa in questione, un rovesciamento radicale dello stato di cose precedente, per altri è esclusivamente una prosecuzione e un'intensificazione dei meccanismi dell'istituzionalizzazione» <sup>(19)</sup>. Chi sostiene questa ultima posizione afferma che la relazione di potere tra persone disabili e professionisti non è mutata dopo la fine dell'istituzionalizzazione dal momento che i rituali di base, che sostenevano l'esistenza di quelle strutture, si perpetuano ancora oggi: mappatura di casi clinici; stesura di ricerche mediche e sociali per individuare le eziologie della disabilità; selezione delle differenze tra individui per organizzarle in differenti categorie. Sono cambiati i nomi delle professioni e degli spazi di intervento, ma le persone con disabilità sembrano ancora lontane dall'essere protagoniste e proprietarie del loro progetto di vita.

---

<sup>(16)</sup> W. WOLFENSBERGER, *A contribution to the history of Normalization, with primary emphasis on the establishment of Normalization in North America between 1967-1975*, in R.J. FLYNN, R. LEMAY, (Eds.), *A Quarter-Century of Normalization and Social Role Valorization: Evolution and Impact*, University of Ottawa Press, 1999, pp. 51-116.

<sup>(17)</sup> M. J. OLIVER, *op. cit.*

<sup>(18)</sup> Sul punto v. A. SCULL, *De-carceration. Community Treatment and the Deviant – A Radical View*. New York: Prentice Hall, 1977.

<sup>(19)</sup> S. COHEN, *Visions of Social Control*, Oxford: Polity Press, 1985, p.13.



Il modello biopsicosociale della disabilità <sup>(20)</sup> nasce come reazione a tali annosi meccanismi di inferiorizzazione e si pone l'obiettivo di denunciare che la disabilità è una categoria imposta socialmente sulle menomazioni delle persone, un prodotto dell'interazione tra queste ultime e le condizioni che la società propone <sup>(21)</sup>. In altre parole, il modello invita le società a cogliere la propria implicazione diretta nel mantenimento di condizioni strutturali e culturali che limitano la partecipazione e la vita autonoma delle persone con disabilità <sup>(22)</sup>.

Per comprendere tale assunto teorico è necessario chiarire la distinzione tra la menomazione e la situazione sociale – definita appunto disabilità – che le persone vivono: per menomazione si intende la mancanza o il difetto funzionale di un arto, organo o meccanismo del corpo; mentre con disabilità si fa riferimento allo svantaggio o restrizione nell'attività quotidiana causata dall'organizzazione del contesto sociale che non si fa carico dei vincoli imposti dalla menomazione e pertanto esclude le persone con disabilità dalla partecipazione e dalle attività sociali. Questo modello è stato accolto con entusiasmo dalle persone disabili perché si collegava immediatamente alle loro esperienze di vita: divenne prima base per la consapevolezza e successivamente per le loro rivendicazioni politiche <sup>(23)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> V. DI GREGORIO, *Principio di non discriminazione e diritti delle persone con disabilità: dal modello sociale alla Web Accessibility Directive*, in *Accessibilità web e tecnologia assistiva Strumenti di inclusione digitale*, 19, 2020.

<sup>(21)</sup> In contrapposizione al modello medicale, i sostenitori del modello sociale accusano la società di essere «disabilizzante» perché incapace di adattarsi ai bisogni di tutti i suoi membri. Non è quindi la menomazione fisica a determinare la situazione di svantaggio, bensì l'interazione tra persona e l'ambiente. Per un approfondimento si rimanda a C. BARNES, *Capire il «Modello Sociale della Disabilità»*, in *Intersticios: Revista sociológica de pensamiento crítico*, Vol. 2, n. 1, 2008, pp. 87-96.

<sup>(22)</sup> Tale trasformazione dei codici interpretativi si sta realizzando anche a livello normativo: all'interno del decreto legislativo per l'attuazione della legge «Delega al governo in materia di disabilità» (Legge 227/2021) – approvato, in esame preliminare, lo scorso 3 novembre 2023 dal Consiglio dei Ministri – viene ridefinita la condizione di disabilità, legandola strettamente alla definizione proposta dal modello biopsicosociale; inoltre vengono riformate le procedure di accertamento e valutazione della condizione di disabilità attraverso un'ottica multidimensionale per l'elaborazione e l'attuazione del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato.

<sup>(23)</sup> B. SARACENO, *Disabilità e inclusione: dall'etichetta all'etica dei diritti* in *Minority Reports: Cultural Disability Studies*, 14, 1, 2022, pp. 205-212.

## 2. Trasformazioni del significato del lavoro: disabilità e vulnerabilità

Le trasformazioni demografiche in atto stanno mettendo in evidenza come le esigenze che fino a qualche decennio fa si riteneva riguardassero esclusivamente persone con patologie diagnosticate, caratterizzeranno una parte sempre più ampia della popolazione e di sfere del vivere sociale tra cui, in primo luogo, il mondo del lavoro <sup>(24)</sup>. Si pensi, ad esempio, a fenomeni come l'invecchiamento della popolazione, l'aumento delle malattie croniche, i flussi migratori, l'internazionalizzazione dei mercati e la crescente necessità di relazionarsi a *stakeholder* con esigenze sempre più eterogenee. Si tratta di istanze che incidono fortemente sulla composizione della forza lavoro all'interno delle organizzazioni pubbliche, private e non profit che si trovano a dover pianificare un cambio di paradigma per poter gestire l'impatto di tali trasformazioni sul mercato del lavoro <sup>(25)</sup>. I processi di cambiamento brevemente ricordati, infatti, richiedono alle organizzazioni di riconsiderare le condizioni di vita lavorativa a fronte degli aspetti ambientali, sociali ed economici in continuo mutamento all'interno e all'esterno dell'organizzazione stessa. I lavoratori, le loro differenze e le esigenze che manifestano in termini di salute, *work-life balance* o, in generale, di benessere psicofisico, inseriscono un elemento di criticità negli assetti aziendali: la sfida per le imprese è creare le condizioni organizzative e culturali affinché sia minimizzato il rischio che i bisogni dei lavoratori ne limitino la *performance* e la produttività. Tuttavia, intendere le esigenze dei lavoratori – incluse le condizioni di disabilità – in questi termini tradisce nuovamente l'esistenza di uno *standard* maggioritario ossia una norma di funzionamento ottimale rispetto a cui le diversità del lavoratore vengono lette come uno scostamento <sup>(26)</sup>. Sia a livello di consapevolezza collettiva che nelle prassi aziendali, infatti, il concetto di diversità non viene ancora pienamente inteso come elemento da valorizzare in una prospettiva centrata

---

<sup>(24)</sup> M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, 2023, n. 2.

<sup>(25)</sup> M. TIRABOSCHI, *Nuovi modelli della organizzazione del lavoro e nuovi rischi*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2022, 1, pp. 136-154.

<sup>(26)</sup> L. M. VISCONTI, *Diversity Management e lavoratori migranti*, Egea, Milano, 2007.

sull'individuo e sulle sue specificità, competenze e attitudini oltre che sul suo specifico sistema di valori <sup>(27)</sup>.

Le trasformazioni demografiche brevemente ricordate, inoltre, portano con loro fenomeni che richiedono di intendere il concetto stesso di disabilità in modo diverso rispetto al passato <sup>(28)</sup>. Per questo motivo, sarebbe utile iniziare a ragionare in termini di vulnerabilità per cogliere uno spettro molto ampio di condizioni di vita che richiedono misure di sostegno al lavoratore affinché sia messo nelle condizioni di partecipare alla produttività del contesto organizzativo. Infatti, al di là delle differenze tra realtà territoriali, le misure attualmente previste sono tutte vincolate a una certificazione di disabilità o alla categoria, molto variabile, di svantaggio. L'individuazione degli svantaggiati, infatti, è complessa dal momento che le disposizioni normative, a livello nazionale o sovranazionale, fanno riferimento a classificazioni e categorie di utenti differenti <sup>(29)</sup>. Inoltre, l'area dello svantaggio è in continuo mutamento in quanto fortemente condizionata dal contesto socio-economico di riferimento, dalle trasformazioni del mercato del lavoro e dal cambiamento demografico in atto <sup>(30)</sup>.

---

<sup>(27)</sup> M. BUEMI, M. CONTE, G. GUAZZO (a cura di), *Il Diversity Management per una crescita inclusiva, Strategie e strumenti*, FrancoAngeli, 2015, pp. 21-30.

<sup>(28)</sup> Per una definizione di salute che permetta di ripensare il rapporto tra persona e lavoro entro le trasformazioni demografiche in atto v. M. TIRABOSCHI, *Salute e lavoro: un binomio da ripensare. Questioni giuridiche e profili di relazioni industriali*, in *DRI*, 2, 2023.

<sup>(29)</sup> C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci editore, 2022, pp. 182-210. Inoltre, al fine di approfondire il rapporto tra incentivi e inserimento lavorativo di persone svantaggiate v. il contributo dell'Autrice presente in questo *Fascicolo*.

<sup>(30)</sup> Ad esempio, la legge n. 381/1991 sulle cooperative sociali considera «persone svantaggiate» i soggetti che hanno una «prevalente componente sanitaria» non certificati o certificabili ai sensi della legge n.68/99 sul collocamento dei disabili o che presentano problematiche di natura socio-assistenziale e difficoltà di accesso al mercato del lavoro in assenza di supporto/assistenza personalizzati: gli invalidi fisici, psichici e sensoriali; gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico; i tossicodipendenti, gli alcolisti; i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare; i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione. Se guardiamo, invece, all'attuale Reg. (UE) 651/2014 che riguarda gli aiuti di stato compatibili con il mercato comune, i «lavoratori svantaggiati» sono coloro che presentano varie forme di «disagio»: occupazionale, anagrafico, di appartenenza a minoranze etniche di sottorappresentazione di genere, di mono-genitorialità. Tra gli svantaggiati si possono inoltre far

La fatica che accompagna la definizione della condizione di vulnerabilità permette di osservare come i contesti organizzativi si trovino in una fase di cauta esplorazione del loro rapporto con i diversi bisogni manifestati dai lavoratori. Sembra una relazione ancora fragile, le cui difficoltà sono rintracciabili a partire da un apparato terminologico debole: l'area dello svantaggio è mutevole e difficile da perimetrare mentre la definizione di che cos'è la vulnerabilità non fa ancora affidamento su riferimenti teorici e normativi definiti <sup>(31)</sup>.

### 3. Profili professionali e inclusione: una identità da costruire

Per individuare il primo profilo professionale che si occupa di costruire il progetto di vita della persona con disabilità <sup>(32)</sup> è necessario rivolgere lo sguardo alle aule scolastiche in cui intervengono gli insegnanti di sostegno. La Riforma Gentile del 1923 <sup>(33)</sup> viene considerata il primo intervento pubblico in materia di scolarizzazione delle persone con disabilità, sebbene si limitò a prevedere la frequenza nella scuola dell'obbligo per studenti ciechi e sordomuti. Il lungo silenzio normativo sull'istruzione di tutte le persone con disabilità venne interrotto solo dalla legge 118 del 1971 che segnò l'inizio della stagione dell'inserimento scolastico dei disabili. In seguito, il decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre 1975, n. 970 regolò, per la prima volta, la figura dei docenti specialisti e la successiva legge del 4 agosto 1977, n. 517 legò inscindibilmente il processo di «integrazione a favore degli alunni portatori di handicaps» alla «prestazione di insegnanti specializzati assegnati ai sensi dell'articolo 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 ottobre

---

rientrare le persone identificate come «fasce deboli», utenti beneficiari di programmi/progetti comunitari-nazionali-regionali-locali di inclusione sociale, di integrazione lavorativa, di cittadinanza attiva.

<sup>(31)</sup> C. GAROFALO, *op. cit.*

<sup>(32)</sup> La legge n. 328/00 «Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali» prevede che, per ottenere la piena integrazione scolastica, lavorativa, sociale e familiare della persona con disabilità, si predisponga un progetto individuale per ogni «persona con disabilità fisica, psichica e/o sensoriale, stabilizzata o progressiva (art. 3 legge 104/92)». A questo scopo il Comune deve predisporre d'intesa con la Asl, un progetto individuale, indicando i vari interventi sanitari, socio-sanitari e socio-assistenziali, nonché la loro interazione.

<sup>(33)</sup> Tra i diversi atti della Riforma il riferimento è al Capo II del Regio Decreto 31 dicembre 1923, n. 3126 «Dell'istruzione dei ciechi e dei sordomuti».

1975, n. 970» (articolo 2). Lo stretto rapporto tra integrazione scolastica e profilo professionale del docente di sostegno riflette il riconoscimento che agli studenti disabili debbano essere «assicurati la necessaria integrazione specialistica, il servizio socio-psico-pedagogico e forme particolari di sostegno secondo le rispettive competenze dello Stato e degli enti locali preposti», seppure «nei limiti delle relative disponibilità di bilancio e sulla base del programma predisposto dal consiglio scolastico distrettuale» (articolo 2).

L'impianto normativo brevemente ricostruito venne ulteriormente irrobustito dalla Sentenza della Corte costituzionale n. 215 del 1987 che fornì un imprescindibile chiarimento sul mandato sociale della scuola in riferimento ai processi inclusivi degli studenti con disabilità nei livelli formativi successivi alla scuola dell'obbligo: la scuola non ha solamente il compito di permettere il raggiungimento di risultati di apprendimento attesi, bensì all'istituzione scolastica è affidata la più ampia responsabilità di educare e includere tutte le persone all'interno della società.

Infine, l'intervento simbolo della lunga stagione della integrazione di persone con disabilità nella società, la *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate* del 5 febbraio 1992, n. 104, dedica gli articoli 12-17 alla integrazione scolastica da favorire disponendo che «nelle scuole di ogni ordine e grado [...] sono garantite attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati» (art. 13, comma 3).

Al termine della stagione scolastica l'inclusione entra in una fase incerta in cui spesso i servizi socio-assistenziali rimangono i soli a farsi carico dello sviluppo di persone che fino a poco prima erano inseriti in una rete sociale ampia e solida come la scuola. Rispetto all'inserimento nel mercato del lavoro, infatti, gli ultimi dati disponibili <sup>(34)</sup> restituiscono un quadro sull'occupazione di persone con disabilità su cui riflettere: la percentuale di occupazione di coloro che soffrono di limitazioni gravi è al 32,2% contro il 59,8% delle persone senza limitazioni. Un ulteriore inquadramento della questione è possibile osservando il volume totale di

---

<sup>(34)</sup> I dati riportati fanno riferimento ai seguenti documenti: Audizione dell'Istat presso il Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, 24 marzo 2021; gli ultimi dati disponibili sono riferiti al 2019 e sono contenuti nella X Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 12 marzo 1999, n. 68 «Norme per il diritto al lavoro dei disabili».

posti scoperti in azienda dedicati alle persone con disabilità che si attesta su 148.229 unità; le cosiddette scoperture che fotografano la posizione dei datori di lavoro alla data della dichiarazione mostrano che il 28% dei posti messi a disposizione per le persone con disabilità non erano stati occupati.

Inoltre, mentre i confini normativi e il riconoscimento sociale dell'insegnante di sostegno sono aspetti delimitati e condivisi a livello collettivo<sup>(35)</sup>, gli interlocutori che si occupano dell'inclusione nella transizione tra scuola e mondo del lavoro sono meno definiti, nonostante la presenza di un dispositivo normativo che insiste sull'importanza di promuovere differenti misure per favorire la piena integrazione nel mondo del lavoro. Infatti, per intervenire sul rischio concreto di emarginazione dei lavoratori con disabilità dal mercato del lavoro è stata sviluppata una ampia normativa che, a partire dalla legge quadro sulla disabilità<sup>(36)</sup>, attraversando la stagione del collocamento obbligatorio fino ad arrivare alla fase del collocamento mirato, ha consolidato anche una trasformazione culturale nell'analisi della condizione di persone con disabilità. Queste ultime non sono più passive destinatarie di interventi normativi fondati su forme di assistenza paternalistica<sup>(37)</sup>, ma diventano soggetti attivi con diritto di scelta, e a cui, per la prima volta, «è riconosciuto un diritto al lavoro in senso proprio, e non un diritto a un reddito para-assistenziale come in passato»<sup>(38)</sup>. Un altro importante elemento di novità è rappresentato dalle convenzioni introdotte con questa legge e dalle sue

---

<sup>(35)</sup> La definizione del profilo professionale dell'insegnante di sostegno ha una storia che si intreccia necessariamente con l'itinerario seguito dall'inclusione scolastica; per approfondirne i risvolti in chiave multidisciplinare v. E. MASSAGLI, *Il sostegno didattico agli studenti con disabilità durante l'emergenza Covid-19: il tradimento della funzione inclusiva della scuola*, in M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nell'emergenza epidemiologica contributo sulla nuova questione sociale*, Volume IV Scuola, Università e formazione a distanza, ADAPT University Press, 2020, pp. 21-40; inoltre, sul punto v. E. MASSAGLI in questo *Fascicolo*.

<sup>(36)</sup> Legge n. 68 del 12 marzo 1999, recante «Norme per il diritto al lavoro dei disabili», e nelle modifiche normative succedutesi negli anni, tra cui particolare importanza rivestono la Legge 184/2014, il D.Lgs. 151/2015, il D.Lgs. 185/2006 e da ultimo la Legge di conversione n. 244/2016.

<sup>(37)</sup> V. MARINELLI, *Accertamento delle condizioni di disabilità*, in M. CINELLI, P. SANDULLI (a cura di), *Diritto al lavoro dei disabili. Commentario alla legge n. 68 del 1999*, Torino, I: Giappichelli, 2000, pp. 98-135.

<sup>(38)</sup> A. RICCARDI, *Disabili e lavoro*, Cacucci Editore, 2018, p. 142.

successive modifiche a cui si affiancano le misure previste dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 267 del 2003 che prevedono l'attivazione di convenzioni con le cooperative di tipo B, rilanciando un modello di impresa basato sulla valorizzazione del lavoro come strumento di recupero e integrazione sociale. L'intuizione dell'articolo 14 fu di promuovere un cambiamento non solo nelle norme e nelle logiche del processo di assunzione, bensì una trasformazione del rapporto tra persona disabile e lavoro guidata dalla consapevolezza che l'inclusione lavorativa richieda competenze e profili professionali solidi su cui le imprese possono fare affidamento rivolgendosi a modelli di impresa – le cooperative – che nella loro *mission* abbiano integrato le logiche produttive con quelle della solidarietà e inclusione sociale <sup>(39)</sup>.

Oltre i confini nazionali l'attenzione ai profili professionali che si occupano di disabilità può essere fatta risalire alla fine degli anni Ottanta quando nel dibattito scientifico si inizia a nominare il *disability management*, un approccio culturale che in ambito lavorativo si focalizza sulla piena inclusione delle persone con disabilità. Il *disability manager* incarna la funzione di coordinatore di ruoli e di attori, nonché di facilitatore di processi. Inizialmente tale figura professionale si rivolge a situazioni di disabilità sviluppatesi a seguito di infortunio o malattia per favorire il rientro e il mantenimento della posizione lavorativa della persona, successivamente il *disability manager* estende il suo campo d'azione a tutte le persone con disabilità con l'obiettivo di promuovere un'evoluzione della qualità del lavoro e quindi – accogliendo l'ipotesi che il lavoro sia una fonte di realizzazione personale – della qualità di vita degli individui. Tra i testi di riferimento sul *disability manager* troviamo il documento canadese del 2000, il *Code of practice for Disability Management*, utilizzato come riferimento dall'International Labour Organization – ILO per redigere il *Code of practice on managing disability in workplace* <sup>(40)</sup>, in cui la platea dei destinatari viene esteso a tutti i soggetti lavoratori. In questo testo il *disability management* viene definito come un processo

---

<sup>(39)</sup> Accanto a queste misure è utile ricordare gli altri strumenti ossia l'inserimento lavorativo perseguito attraverso i tirocini e le misure previste dall'articolo 34, del decreto legislativo n. 81/2015 (Jobs Act) che, in caso somministrazione di lavoratori disabili per missioni di durata non inferiore a 12 mesi, prevede che il lavoratore somministrato sia computato nella quota di riserva dell'azienda utilizzatrice.

<sup>(40)</sup> ILO – International Labour Organization, *Code of practice on managing disability in the workplace*, 2002.

nel luogo di lavoro che mira a facilitare l'impiego di persone con disabilità attraverso uno sforzo coordinato che tenga in considerazione le esigenze individuali, l'ambiente di lavoro, le esigenze aziendali e le responsabilità legali. In altre parole, il processo di gestione della disabilità nei percorsi di inserimento lavorativo deve essere integrato a quello di gestione della qualità aziendale; l'ipotesi alla base è che il benessere dell'azienda coincida con quello dei lavoratori e, soprattutto, l'assunto è che, se alle persone con disabilità vengono affidati compiti adeguati alle capacità del lavoratore, quest'ultimo potrà portare beneficio all'attività aziendale.

In Italia la figura del *disability manager* viene introdotta nel 2009 con il Libro Bianco su Accessibilità e Mobilità Urbana <sup>(41)</sup> per poi essere richiamata nel Primo e Secondo Programma di Azione Biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità <sup>(42)</sup>. Interventi normativi, anche se non esaustivi, dedicati alla figura del *disability manager* come facilitatore della effettiva inclusione dei lavoratori con disabilità, si ritrovano nel decreto legislativo n. 151/2015 <sup>(43)</sup>, che richiama tale funzione all'interno delle Linee Guida in materia di collocamento mirato, il decreto legislativo n. 75/2017 <sup>(44)</sup> e la Direttiva n. 1/2019 adottata dal Ministro per la Pubblica Amministrazione <sup>(45)</sup>, che specifica funzioni e compiti del Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità.

Tra i riferimenti normativi nazionali più recenti va segnalato il richiamo presente nel decreto ministeriale n. 43 dell'11 marzo 2022 di adozione delle Linee guida al decreto legislativo n. 151/2015 in materia di collocamento mirato <sup>(46)</sup>, in cui viene dedicata specifica attenzione al ruolo

---

<sup>(41)</sup> «Libro bianco su accessibilità e mobilità urbana» del 2009, nato dal lavoro del tavolo tecnico istituito tra il Comune di Parma e il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

<sup>(42)</sup> <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/II-Programma-di-azione-biennale-disabilita.pdf>.

<sup>(43)</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/09/23/15G00164/sg>.

<sup>(44)</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/06/07/17G00089/sg>.

<sup>(45)</sup> [https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva\\_1\\_2019.pdf](https://www.funzionepubblica.gov.it/sites/funzionepubblica.gov.it/files/Direttiva_1_2019.pdf).

<sup>(46)</sup> <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita-disabilita-e-non-autosufficienza/focus/linee-guida-collocamento-mirato>.



del «Responsabile dei processi di inserimento delle persone con disabilità» e alla sua funzione di facilitazione e mediazione sia nel momento dell'ingresso della persona con disabilità nel contesto lavorativo che nella gestione dell'ambiente di lavoro durante la permanenza lavorativa della persona. Tra i compiti del responsabile dell'inserimento lavorativo viene nominata la manutenzione del rapporto con tutti i servizi chiamati a sostenere attivamente la persona nel suo rapporto con il luogo di lavoro, primo fra tutti il servizio di collocamento mirato all'interno del centro per l'impiego, ma anche i servizi dedicati alla mobilità, all'assistenza personale, all'assistenza sociale, così come definiti all'interno del progetto personalizzato di inserimento. Quest'ultimo deve essere predisposto a seguito della stipula del patto di servizio personalizzato e dell'individuazione del posto di lavoro adeguato in cui collocare la persona con disabilità attraverso un'opera sinergica fra tutti gli attori coinvolti tra cui la persona con disabilità stessa e, in supporto al datore di lavoro, il responsabile dell'inserimento lavorativo, laddove presente. È proprio il responsabile dell'inserimento lavorativo a predisporre il progetto personalizzato di inserimento in collaborazione con il collocamento mirato e con i relativi servizi territoriali dedicati alla presa in carico della persona con disabilità.

Un aspetto interessante evidenziato negli indirizzi operativi delle Linee guida al decreto legislativo n. 151/2015 poc'anzi ricordate è che il legislatore, in attesa di una regolamentazione dedicata al «Responsabile dell'inserimento lavorativo» suggerisce che l'acquisizione delle competenze specialistiche, necessarie alla realizzazione dei compiti del responsabile, sia sostenuta da una formazione specifica da maturare frequentando Master o Corsi di Alta Formazione, dei quali, peraltro, è possibile riscontrare un incremento significativo all'interno dei corsi di studio universitari e post universitari.

Proprio l'eterogeneità dei fattori in ambito giuridico, professionale e formativo che caratterizzano ad oggi il discorso sul *disability manager* non permettono di costruire un quadro chiaro e univoco su tale figura<sup>(47)</sup>. A questo proposito è interessante la scelta delle parole per riferirsi a tale profilo professionale: si parla di *disability manager* o responsabile

---

<sup>(47)</sup> Sul punto sia consentito un rinvio a S. MILANI, I. FIORE, *Confini e costruzioni sociali di Diversity e Disability Manager in Sviluppo & Organizzazione*, n.311, 2023, pp. 16-21

dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità in modo interscambiabile, ma anche di *job coach* o *tutor* <sup>(48)</sup>.

#### 4. Dalle cooperative alle imprese: la necessità di profili professionali specializzati

Nel tentativo di andare oltre la frammentazione normativa, formativa e linguistica dei profili descritti finora, tra suddette figure professionali è possibile rintracciare una caratteristica comune: si tratta di ruoli che operano all'interno delle imprese, tra le fila dei dipendenti degli enti pubblici o delle realtà private. Ciò che li rende simili, dunque, è l'appartenenza agli assetti organizzativi in cui si trovano a intervenire e da cui si rapportano a tutti i servizi esterni che si occupano della persona con disabilità. Tuttavia, questo scenario non è né l'unico possibile né tantomeno il più diffuso: le Linee guida in materia di collocamento mirato suggeriscono che – fatto salvo quanto già previsto dalla normativa vigente – in tutti i contesti lavorativi per i quali non è economicamente sostenibile l'individuazione delle funzioni per un adeguato inserimento lavorativo di persone con disabilità, sia utile ricorrere a figure professionali di supporto esterno all'organizzazione attraverso «il coinvolgimento di associazioni di categoria o di enti del terzo settore che al loro interno abbiano individuato figure professionali opportunamente formate in grado di rivestire il ruolo di responsabile dell'inserimento lavorativo e che mettano a disposizione tale servizio tramite forme consulenziali».

Le Linee guida sottolineano che, quando si discute di intervento nell'ambito sociale, un attore a cui fare riferimento è certamente la realtà del Terzo settore che dispone delle competenze e profili professionali di cui molte realtà del settore privato sono ancora sprovviste. Rispetto alle dimensioni del mandato sociale, il decreto legislativo 117/ 2017 <sup>(49)</sup> ha ridisciplinato il *no profit* e l'impresa sociale, definendo le organizzazioni appartenenti a questo ambito come: «organizzazioni non commerciali o commerciali, costituite come Associazione, Comitato, Fondazione o impresa che, perseguendo finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, si caratterizzano per lo svolgimento in esclusiva o in via principale di

---

<sup>(48)</sup> V. FRISO, *Disability Management in Studium Educationis*, anno XIX – n.3, 2018.

<sup>(49)</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/dettaglio/codici/terzoSettore>.

una o più attività di interesse generale e per l'assenza di scopo di lucro». Il termine include quindi diverse tipologie di assetti legali e organizzativi che rispondono sia ai principi dell'imprenditorialità sociale che appartenenti al mondo non profit. In particolare, rispetto all'inserimento lavorativo, le cooperative sociali di tipo B rivestono un ruolo di primo piano impegnandosi a svolgere attività finalizzate all'inserimento di persone con svantaggi fisici, psichici e con altre condizioni di vulnerabilità. A questo scopo, le cooperative sociali possono svolgere qualsiasi attività di impresa tale da destinare almeno il 30% dei posti di lavoro a persone svantaggiate.

Una recente ricerca <sup>(50)</sup> promossa da Fondazione Italiana Accenture ETS insieme ad Accenture ha evidenziato che le realtà del Terzo settore sono un interlocutore privilegiato delle imprese quando queste ritengono necessario ricorrere a competenze specifiche per occuparsi dell'inserimento lavorativo di persone con disabilità. L'assunto è che le cooperative siano maggiormente equipaggiate – in termini di competenze e risorse umane – per occuparsi di un fenomeno che l'azienda sente di non poter gestire in autonomia; per questo motivo spesso gli interventi realizzati implementano un percorso altamente personalizzato sulle esigenze del lavoratore e dell'azienda a partire da una accurata analisi dei fabbisogni aziendali e delle capacità della persona con disabilità. Il processo si sviluppa anche attraverso il supporto di una figura professionale – il tutor – che si occupa, tra le altre cose, di mantenere un contatto tra azienda e cooperativa rispetto al perseguimento degli obiettivi di inserimento lavorativo. La ricerca sottolinea che, sebbene le progettualità analizzate siano esempi virtuosi realizzati in diversi contesti aziendali, il limite riscontrato è che si tratta di pratiche spesso estremamente eterogenee che non hanno ancora raggiunto un livello di diffusione capillare sul territorio. Replicare stabilmente suddetti progetti implicherebbe assegnare una strutturabilità alla collaborazione tra cooperative e aziende che permetta a queste ultime di incidere positivamente sulla stabilità economica dell'impresa sociale, elemento decisivo per la costruzione di servizi efficienti finalizzati all'inclusione lavorativa di persone con disabilità.

---

<sup>(50)</sup> «Persone con disabilità e lavoro: oltre le barriere – Dati e storie di inclusione lavorativa in Italia» promossa da Fondazione Italiana Accenture ETS insieme ad Accenture, in *partnership* con SDA Bocconi School of Management e in collaborazione con Politecnico di Milano, Tiresia, Fondazione Politecnico di Milano e Free Thinking.

A partire dal panorama di interventi attualmente presenti sul territorio nazionale, è possibile individuare tre tipologie di collaborazione tra cooperative e imprese, differenziate a seconda del contesto legislativo e del ruolo che rivestono gli enti del Terzo settore:

- a. cooperative sociali di tipo B che si occupano di inclusione lavorativa attraverso commesse previste dall'articolo 14;
- b. collaborazione tra enti del Terzo settore e imprese per la progettazione e la gestione di un progetto personalizzato per la realtà dell'azienda;
- c. progetti per l'inclusione lavorativa e sociale delle persone con disabilità sviluppati da enti del Terzo settore per essere replicati con diverse imprese e declinati a seconda dei fabbisogni di ognuna di esse.

Nella prima tipologia di collaborazione le cooperative sociali di tipo B <sup>(51)</sup>, attraverso lo strumento delle convenzioni previste dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 267 del 2003 <sup>(52)</sup>, hanno dato prova di saper sviluppare strategie innovative per sostenere un dialogo tra imprese e specificità dei lavoratori con disabilità, area su cui i dati più recenti <sup>(53)</sup> non smettono di ricordare come sia ancora necessario intervenire massicciamente. Nello specifico, attraverso le convenzioni ex articolo 14 le cooperative sociali di tipo B hanno l'onere di assumere il lavoratore con disabilità al posto delle imprese in obbligo che si impegnano ad assegnare alle cooperative commesse di lavoro per tutta la durata dell'appalto, il cui valore economico sia proporzionale al costo del personale inserito in organico. Tale valore <sup>(54)</sup> viene stabilito attraverso la stipula

---

<sup>(51)</sup> Il lavoro all'interno delle cooperative sociali di tipo B ha attraversato alterne vicende storiche e altrettante trasformazioni culturali che hanno accompagnato la crescita di una realtà il cui ruolo risulta ormai decisivo per l'inserimento lavorativo di persone che si trovano in condizioni di fragilità. Sul punto v. G. COLOMBO, in questo *Fascicolo*. <sup>(52)</sup>[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2003-09-20&atto.codiceRedazionale=003G0292&elenco30giorni=false](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2003-09-20&atto.codiceRedazionale=003G0292&elenco30giorni=false)

<sup>(53)</sup> FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO, *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, 2019, pp. 8 ss. (in [www.consulentidellavoro.it](http://www.consulentidellavoro.it)).

<sup>(54)</sup> Il valore delle commesse viene stabilito rispettando il seguente coefficiente di calcolo:

$VUC \geq CP + (N \times CL)$  VUC = Valore unitario della nuova commessa al netto di IVA  
dove:

di convenzioni quadro a livello territoriale negoziate fra i servizi per l'impiego del collocamento mirato sentito il comitato tecnico, le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, nonché le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative e dei relativi consorzi.

Uno dei risvolti più interessanti delle convenzioni ex articolo 14 è che tali dispositivi hanno permesso di fare un'ipotesi – da verificare di volta in volta dentro i contesti di lavoro – su quali sono le componenti che costituiscono il valore di una commessa e, quindi, del lavoro quando a svolgere una determinata mansione è una persona con disabilità. Si tratta di una operazione il cui portato in termini di innovazione sociale non è stato ancora pienamente compreso: da un lato, le convenzioni consentono di mettere in discussione la rappresentazione sociale entro cui la persona con disabilità viene individuata come priva *tout court* delle risorse necessarie a occupare un posto nel mercato del lavoro. Dall'altro lato, il processo che si attiva a partire dall'articolo 14 spinge ad abbandonare posizioni ideologiche che, in nome del valore dell'inclusione, paragonano le opportunità lavorative di una persona con disabilità *sic et simpliciter* a quelle di un altro lavoratore che non presenta la medesima condizione di vita. Stabilire il valore economico della commessa implica soprattutto studiare e sviluppare modelli d'intervento per definire cosa si intende quando vengono posti al centro della discussione l'occupabilità e, in questo senso, la produttività di un lavoratore con disabilità.

Per favorire tale dibattito, nello schema di convenzione quadro regionale proposto da Regione Lombardia <sup>(55)</sup> alle Province con la DGR

---

CP = Costo di produzione (al netto del costo del lavoro del/dei soggetto/i con disabilità);

N = Numero dei lavoratori svantaggiati assunti in cooperativa in attuazione della convenzione;

CL = costo annuo lordo del lavoratore/trice con disabilità.

<sup>(55)</sup> Per approfondire le motivazioni che hanno portato Regione Lombardia a prevedere una misura di questo tipo v. l'intervista a P. ANTONICELLI E A. CREMONESI in questo *Fascicolo*.

2460/2019 gli attori coinvolti <sup>(56)</sup> hanno individuato una previsione programmatica rispetto a un profilo professionale che risponderebbe ad alcune delle questioni sollevate nel presente lavoro: un «tutor esterno alla cooperativa» che abbia requisiti specialistici rispetto alle specificità del lavoratore il cui obiettivo è supportare le fasi di inserimento, con riferimento ai colloqui di lavoro e alla formazione post-assunzione. Nei casi in cui si decidesse di procedere con l'inserimento di suddetta figura, la convenzione definisce la quota dei costi a carico della commessa stessa e la quota eventuale coperta da finanziamento pubblico. Proprio i costi di formazione e tutoraggio del lavoratore con disabilità <sup>(57)</sup> sono spesso penalizzati mentre meriterebbero una attenzione speciale perché queste attività sono l'elemento decisivo per il successo di ogni intervento di inserimento lavorativo.

Dunque, una figura esterna alla cooperativa di tipo B che si occupi di inserimento lavorativo attraverso una attenzione all'intervento di formazione e tutoraggio i cui costi sarebbero distribuiti grazie all'intervento di finanziamenti pubblici. Sulla definizione di questa figura professionale potrebbero concentrarsi gli sforzi sinergici delle cooperative di tipo A e di tipo B entro una rete che generi processi inclusivi a valore diffuso <sup>(58)</sup>: si potrebbe immaginare di attivare dei profili professionali dipendenti della cooperativa di tipo A che supportino il lavoratore con disabilità sia nella fase di formazione al lavoro dentro la cooperativa di tipo B che nelle fasi successive di formazione e inserimento all'interno del contesto lavorativo. La possibilità di dare vita a tale logica di filiera è stata in qualche modo riconosciuta sotto il profilo giuridico dal momento che – a seguito della Riforma del Terzo settore – le cooperative di tipo A, al pari delle altre imprese sociali, sono abilitate a fornire «servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e

---

<sup>(56)</sup> Al fine in inquadrare in maniera approfondita il funzionamento delle convenzioni introdotte dal decreto legislativo n. 276/2003 v. anche il contributo di M. DE FALCO, in questo *Fascicolo*.

<sup>(57)</sup> Per un approfondimento sulle modalità attraverso cui le cooperative realizzano quella che può essere definita una misura di politica attiva v. il contributo di F. CASTELLUCCI, in questo *Fascicolo*.

<sup>(58)</sup> Per una definizione di come misurare il valore costruito dalle cooperative di tipo B v. D. FICO, in questo *Fascicolo*.

delle persone» di cui al comma 4 del decreto legislativo n. 112/2017, ossia soggetti svantaggiati, compresi i disabili <sup>(59)</sup>.

Un modello su cui progettare ruolo e funzioni del profilo professionale in questione potrebbe essere la figura già esistente e radicata dentro i contesti formativi dell'operatore educativo <sup>(60)</sup> il cui mandato sociale è intervenire sull'integrazione scolastica dello studente con disabilità. Creando un percorso professionale in continuità con questa figura educativa, il tutor-educatore aziendale avrebbe il ruolo di proseguire il lavoro costruito nelle aule scolastiche, promuovendo l'integrazione lavorativa della persona con disabilità entro un'ottica di progetto di vita <sup>(61)</sup>. La continuità del contesto che sviluppa e offre questi servizi, ossia le cooperative di tipo A, potrebbe essere un ulteriore elemento a sostegno di una progettualità a lungo termine e trasversale ai contesti di vita della persona con disabilità: all'interno degli spazi della cooperativa l'operatore educativo e il tutor-educatore aziendale potrebbero confrontarsi su quali strumenti è possibile sviluppare per favorire il dialogo tra contesti di vita e rispettivi obiettivi – di inclusione scolastica e della successiva inclusione lavorativa – in un'ottica complessiva e coordinata.

Inoltre, la presenza di questo profilo professionale permetterebbe di intervenire su alcuni limiti che si incontrano quando si progetta la transizione dal contesto della cooperativa a quello dell'azienda. Esperienze positive che sviluppano le riflessioni fin qui proposte sono già

---

<sup>(59)</sup> Decreto legislativo n. 112/2017, art. 2; <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/07/19/17G00124/sg>

<sup>(60)</sup> L'Operatore educativo per l'autonomia e la comunicazione è una figura che si occupa dei processi di apprendimento e inclusione dell'allievo con disabilità o in condizioni di svantaggio. L'operatore interviene per potenziarne le capacità in ambiti quali l'autonomia e la gestione degli aspetti cognitivi e relazionali in un'ottica non assistenzialistica rispetto al deficit, ma rivolta allo sviluppo delle competenze dello studente e di tutti gli attori dei processi scolastici per l'inclusione. Proprio il riferimento all'approccio non assistenziale è fondamentale in una prospettiva di progetto di vita che miri a promuovere l'inserimento in molteplici contesti di vita tra cui, appunto, il mondo del lavoro. Per un approfondimento v. il Repertorio nazionale delle qualificazioni regionali a cui il profilo afferisce.

<sup>(61)</sup> Al fine di inquadrare i confini teorici e normativi del cosiddetto progetto di vita entro una prospettiva di analisi multidisciplinare si rimanda a C. PEREGO, I. OBERTI, A. S. PAVESI, «Progetto di Vita» and *Universal Design for Persons with Disabilities*, in *Transforming Our World Through Universal Design for Human Development: Proceedings of the Sixth International Conference on Universal Design (UD2022)*. Vol. 297. IOS Press, 2022.

riscontrabili all'interno di progettazioni chiamate Isole formative<sup>(62)</sup> che sottolineano ancora una volta come la relazione tra persona con disabilità e un professionista che curi il rapporto tra il lavoratore e la mansione da svolgere sia una chiave per efficaci inserimenti lavorativi.

Si tratta di un profilo professionale che, laddove previsto in forma strutturale entro i progetti attivati attraverso le convenzioni articolo 14, permetterebbe di intervenire sulla frammentarietà delle attività di inserimento lavorativo che spesso rischiano di disperdere il potenziale di innovazione sociale perché sono assenti elementi di continuità tra i modelli di intervento e tra le competenze utilizzate, necessari per replicare i progetti e, soprattutto, a diffonderli capillarmente sui territori. La figura del tutor-educatore aziendale seguirebbe il percorso della persona con disabilità attraverso la lente della formazione a partire dal contesto della cooperativa di tipo B e, quando possibile, all'interno dello spazio lavorativo. Inoltre, come auspicato nella convenzione quadro di Regione Lombardia, se i costi fossero distribuiti entro la rete territoriale, per la cooperativa e l'impresa sarebbe possibile ragionare con maggiore libertà sulla definizione economica della commessa, dando ulteriore linfa alle imprese sociali per continuare il virtuoso cammino di innovazione e creazioni di rami d'impresa che rendano il Terzo settore sempre più capace di posizionarsi solidamente e contribuire alle trasformazioni del mercato del lavoro.

---

<sup>(62)</sup> Con questo intervento si riconoscono alle imprese, anche quelle non soggette agli obblighi di cui alla legge 68/99, i costi di creazione di nuovi ambienti di lavoro, interni alle aziende e integrati con i processi produttivi in collaborazione con i servizi del collocamento mirato. All'interno dell'isola vengono gestiti brevi percorsi di osservazione, con scopo di orientamento al lavoro e inserimento lavorativo delle persone con disabilità in carico ai Servizi e iscritti al Collocamento Mirato. Si tratta di esperienze categorizzabili come occasioni di «Formazione in situazione» orientate al potenziamento dell'identità personale e professionale tale da rendere perseguibile un successivo percorso di inserimento lavorativo, sia nella stessa azienda che in altri contesti lavorativi.



## 5. Cenni conclusivi. Quale disabilità: tra neoliberismo e modello sociale

Lo sviluppo dello Stato sociale ha certamente migliorato le condizioni di vita delle persone con disabilità <sup>(63)</sup>, ma sembra che i sistemi di riferimento con cui si interpreta la presenza della disabilità nei contesti di convivenza siano ancora legati a logiche assistenziali entro un'idea di intervento rivolta al singolo individuo; si tratta di meccanismi che negano la responsabilità di tutta la società nei processi di espulsione delle condizioni ritenute anomale rispetto a uno *standard* ideale di funzionamento umano:

Siamo disposti a pensare che anche di fronte a funzionamenti più complessi il nocciolo della questione continuino ad essere barriere o, meglio, dinamiche e meccanismi sociali e relazionali, e non quei funzionamenti poco ordinari? [...] Non è forse vero che consideriamo l'impossibilità di compiere alcune azioni quotidiane come incapacità più generale di assumere responsabilità (adulte, per esempio) e di ricoprire ruoli sociali diversi dall'essere disabili? <sup>(64)</sup>

In questa realtà complessa il rischio è di generare un dibattito culturale in cui si contrappone chi riconduce la disabilità esclusivamente a *deficit* corporei e chi si illude di poter ridurre la realtà della disabilità a una serie di funzioni unicamente sociali, dimenticando la complessità di alcune condizioni biologiche. Un ulteriore elemento di criticità nel percorso di inclusione sociale delle persone con disabilità è rintracciabile nella proposta culturale attualmente prevalente che esalta l'individuo il quale è mosso da criteri di autorealizzazione, spinto all'azione dal valore massimo dell'autonomia dell'uno dall'altro; nonostante l'attenzione ai contesti e ai rapporti sociali proposta dal modello sociale della disabilità, il singolo – con o senza menomazioni – sembra rimanere il centro dell'attenzione nel suo agire sociale.

---

<sup>(63)</sup> M. SCHIANCHI, *L'inclusione della disabilità: dinamiche socio-pedagogiche del presente a confronto con alcuni processi storici*, cit.

<sup>(64)</sup> M. SCHIANCHI, *Storia della disabilità. Dal castigo degli dèi alla crisi del welfare*, Carocci, 2012, p.140.

L'esaltazione dell'individualismo affonda le sue radici nelle vicende che hanno attraversato l'evoluzione del liberismo economico, basato a sua volta sul fondamento etico dell'utilitarismo. Nella dottrina liberista, infatti, il benessere della collettività passa attraverso la liberazione delle aspirazioni individuali, ottenuta grazie alla dissoluzione di vincoli, regole e soprattutto appartenenze; l'uomo che libera le proprie pulsioni e si fa guidare da esse per soddisfare i suoi bisogni contribuirà a perpetuare le disuguaglianze e le ingiustizie sociali, ma al tempo stesso promuoverà lo sviluppo del commercio, delle arti e della ricchezza in generale. In questo principio utilitaristico è possibile rintracciare le fondamenta della teoria economica classica e del suo *homo oeconomicus* la cui conseguenza sul piano sociale è il mito del progresso come perseguimento senza fine di maggior benessere individuale che ignora i limiti insiti nel confronto con la realtà. Il neoliberismo degli anni Ottanta è il prodotto di questo mito in cui la esasperata celebrazione dell'individuo ha generato la scomparsa di ogni interesse per la dimensione della comunità. È la stagione della *new economy*, del talento e delle capacità che sostituiscono – almeno nella narrazione sociale – l'esperienza tra i criteri di valutazione del personale nel processo di inserimento in azienda. Il dibattito culturale è occupato dalla retorica dell'uomo che si è fatto da solo, liberandosi da ogni appartenenza sociale, e diventa pervasivo il mito della meritocrazia come garanzia di poter scalare le gerarchie. In questo clima culturale le organizzazioni produttive iniziano a non essere più investite da una funzione di appartenenza identitaria per i lavoratori, al contrario viene promossa la polverizzazione dei rapporti all'interno di una strategia per la massimizzazione dei risultati <sup>(65)</sup>.

Se tutto è nelle mani di un individuo a cui viene prescritto di essere perfettamente funzionante e performante, la disabilità introduce un elemento di forte criticità dentro i sistemi sociali poiché contrappone un modello di individuo inesorabilmente deficitario. Inoltre, quando il *focus* è il singolo, anche gli spazi dell'intervento non possono che ripiegarsi entro dimensioni individuali: prima nelle aule di sostegno e successivamente nella sfera del privato, dentro la dimensione familiare. L'isolamento, esito spesso inevitabile degli interventi medicalizzati e centrati

---

<sup>(65)</sup> F. BUCCI, S. GIULIANO, *Come sta cambiando il significato del lavoro: dal mito individualista del progresso a nuove forme di integrazione tra appartenenza e creatività* in *Rivista di Psicologia Clinica*, 2, 2018, pp. 34-51.

sul singolo individuo disabile, emerge nella sua problematicità entro il rapporto tra famiglie e servizi per il lavoro, relazione che spesso è caratterizzata da un'ambivalenza <sup>(66)</sup>: i *caregivers*, infatti, sembrano apprezzare le prospettive associate al lavoro, ma allo stesso tempo queste possibilità vengono vissute come rischiose e difficili da percorrere dal momento che introducono una dimensione estranea ed esterna alle dinamiche protette dei servizi assistenziali <sup>(67)</sup>. Questi, infatti, funzionano come mezzi di tutela e contenimento della famiglia e ciò comporta una fatica ad accedere ad altri servizi volti a integrare le persone con disabilità entro differenti contesti di convivenza come, ad esempio, gli spazi lavorativi.

È qui che si inseriscono i profili professionali descritti nel presente contributo, soprattutto quelli ancora da sviluppare <sup>(68)</sup>, il cui obiettivo è promuovere l'incontro tra la vulnerabilità della persona e gli obiettivi di sviluppo dell'organizzazione. Tenere insieme e far dialogare questi due elementi è la sfida per chi intende occuparsi di inclusione dentro gli assetti aziendali affinché, da un lato, le imprese possano individuare e apprezzare le capacità di ogni lavoratore e, dall'altra parte, tutti i dipendenti abbiano la possibilità di beneficiare della dimensione lavorativa. Rispetto a quest'ultimo aspetto il riferimento è alle cosiddette funzioni latenti del lavoro ossia l'effetto che occupare una determinata posizione professionale ha su aspetti come: strutturare e organizzare il tempo di vita delle persone con disabilità <sup>(69)</sup>; stabilire e facilitare i contatti sociali <sup>(70)</sup>; permettere di sentirsi partecipi della costruzione del bene comune; rinforzare la possibilità di svolgere attività di differente natura; contribuire a costruire un ruolo e una identità sociale <sup>(71)</sup>.

---

<sup>(66)</sup> F. BISOGNI, S. PIRROTTA, S. POLICELLI, *I servizi per il lavoro supportato per persone con disabilità in Scozia: Intervista con Jamie Rutherford*, in *Rivista di Psicologia Clinica*, 1, 2016, pp. 119-138.

<sup>(67)</sup> Sull'intervento clinico che viene realizzato entro contesti multidisciplinari v. L. BELLAVITA E G. SARACINO, in questo *Fascicolo*.

<sup>(68)</sup> v. *supra*, § 4.

<sup>(69)</sup> E. BALDINI, F. MORONI, M. ROTONDI (a cura di), *Nuovi Alfabeti. Linguaggi e percorsi per ripensare la formazione*, Milano: FrancoAngeli, 1995, pp. 23-38.

<sup>(70)</sup> D.A. LEPISTO, M.G. PRATT, *Meaningful work as realization and justification: Toward a dual conceptualization*, in *Organ Psychol Rev*, 2017, 7, pp. 99-121

<sup>(71)</sup> In riferimento a questi aspetti cfr. capitoli I e II di C. LEPRI (2011), *Viaggiatori inattesi. Appunti sull'integrazione sociale delle persone disabili*, Franco Angeli, Milano.

Entrare nel mondo produttivo rappresenta per ogni persona un impegno a cui corrisponde, entro un circolo virtuoso, il riconoscimento di competenze e abilità. Questo punto è ancora più rilevante per una persona con disabilità a cui viene comunicato – più o meno esplicitamente – che la menomazione non compromette il suo valore di persona e che, per questo motivo, verrà chiamato a partecipare ai ritmi di produzione e agli obiettivi dell'organizzazione<sup>(72)</sup>. Se ciò rappresenta un forte mezzo di sostegno identitario, allo stesso tempo si tratta di un elemento critico in tutti quei casi in cui le capacità della persona con disabilità non si rivelassero sufficiente per inserirsi nei processi produttivi ordinari, restituendo all'individuo una immagine indebolita rispetto alle proprie competenze e, in generale, rispetto al suo ruolo sociale. Per questa ragione chi si occupa di inclusione è chiamato a progettare interventi e metodologie capaci di fornire a tutti i lavoratori gli strumenti per realizzarsi attraverso un pieno sviluppo professionale a partire dalle differenti capacità individuali.

## Abstract

### Costruire profili professionali per intervenire sul rapporto tra persona con disabilità e mercato del lavoro

**Obiettivi:** Il contributo ricostruisce, in chiave multidisciplinare, il rapporto tra società e disabilità per individuare profili professionali che intervengano sull'inclusione lavorativa delle persone con disabilità. **Metodologia:** L'approccio adottato al fine di esplorare gli ambiti di intervento sull'inserimento lavorativo è di tipo empirico-esplorativo; inoltre, viene fatto riferimento a uno studio quantitativo dei dati nazionali relativi all'occupazione di lavoratori con disabilità. **Risultati:** Il contributo propone di considerare la disabilità come una categoria sociale al cui interno vengono individuate le condizioni umane che si discostano da uno standard di funzionamento considerato maggioritario e, quindi, tipico. Viene inoltre proposto che per intervenire sull'inserimento lavorativo delle persone con disabilità siano necessarie competenze e profili professionali specifici di cui è possibile trovare esempi virtuosi nelle realtà del Terzo settore. **Limiti e implicazioni:** L'articolo approfondisce realtà e buone prassi territoriali la cui generalizzazione richiederebbe un approfondimento a livello nazionale. Questo livello di analisi può rappresentare uno sviluppo auspicabile del presente contributo. **Originalità:** Nel contributo viene sviluppata una proposta concettuale sul rapporto tra disabilità e società al fine di costruire profili professionali che si occupino di inclusione dentro i contesti lavorativi.

---

(72) Cfr. Parte II. Lo sviluppo delle competenze nel mondo del lavoro, in G. ALESSANDRINI (a cura di), *Sostenibilità e capability approach*, Milano: FrancoAngeli, 2019.

**Parole chiave:** profili professionali; inclusione lavorativa; convenzioni articolo 14; Terzo settore.

***Building professional profiles to address the relationship between individuals with disabilities and the labour market***

**Purpose:** The paper reconstructs, from a multidisciplinary perspective, the relationship between society and disability to identify professional profiles that intervene in the employment inclusion of people with disabilities. **Methodology:** The approach is empirical in order to explore the areas of intervention in employment integration; furthermore, reference is made to a quantitative study of national data related to the employment of workers with disabilities. **Findings:** The paper suggests considering disability as a social category within which human conditions deviate from a considered majority and, therefore, typical standard of functioning. It is also proposed that specific skills and professional profiles are necessary to intervene in the employment integration of people with disabilities, and virtuous examples of these can be found in type B social cooperatives. **Research limitations/implications:** The article explores local realities and best practices, the generalization of which would require further investigation at the national level. This level of analysis could represent a desirable development of the present contribution. **Originality:** The paper develops a conceptual proposal on the relationship between disability and society with the aim of constructing professional profiles that deal with inclusion within work contexts.

**Keywords:** professional profiles; inclusion in the workplace; type B social cooperatives; work integration agreements.

## **La cooperazione sociale di tipo B come canale occupazionale mirato: l'art. 14 del decreto legislativo n. 276/2003**

*Federica Castellucci\**

*Sommario:* **1.** La cooperazione sociale e lo strumento convenzionale nella legge n. 68/1999. – **2.** L'art. 14 del decreto legislativo n. 276/2003: un innovativo cambio di prospettiva. – **3.** Il ruolo delle cooperative sociali di tipo B. – **4.** Le Convenzioni ex art. 14 come azione di sistema: l'integrazione con la rete dei servizi territoriali.

### **1. La cooperazione sociale e lo strumento convenzionale nella legge n. 68/1999**

In Italia, l'introduzione del collocamento mirato con la legge n. 68/1999 ha rappresentato un passo avanti lungimirante nelle politiche per favorire l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità, superando il precedente collocamento obbligatorio che si configurava come un mero strumento risarcitorio nei confronti delle persone con gravi problemi di salute.

Nonostante ciò, lo svantaggio nel mercato del lavoro delle persone con disabilità permane rilevante negli anni: nel 2019, considerando la popolazione tra i 15 e i 64 anni, risultava occupato solo il 32,2% delle persone con limitazioni gravi contro il 59,8% delle persone senza limitazioni; mentre nel 2018 si registravano 145.000 posti di lavoro riservati alle

---

\* *Coordinatrice regionale di Mestieri Lombardia, Agenzia non profit per il lavoro, accreditata e autorizzata, nonché Consorzio di cooperative sociali. Attualmente sta completando un percorso di Dottorato Industriale presso ADAPT-Università di Siena con una tesi di ricerca dal titolo: "Politiche del lavoro per la vulnerabilità: oltre il workfare verso un sistema di welfare territoriale integrato".*

persone con disabilità presso i datori di lavoro in obbligo e non ancora coperti <sup>(1)</sup>.

La lettura congiunta di questi dati mostra con chiarezza come la sufficiente presenza di posti di lavoro riservati risolva solo parzialmente il problema dell'inserimento lavorativo delle persone con disabilità perché, di fatto, si tratta di posti disponibili solo teoricamente. Per far sì che si traducano in reali opportunità di inserimento lavorativo è necessario superare non solo gli ostacoli di natura discriminatoria ma anche il mismatch fra la domanda (scoperture) e l'offerta di lavoro (persone con disabilità disponibili al lavoro).

A tale criticità si era cercato di ovviare già con la legge n. 68/99 attraverso la disciplina prevista dall'art. 12 che mira a promuovere l'effettivo inserimento lavorativo delle persone con disabilità attraverso la valorizzazione delle cooperative sociali <sup>(2)</sup>.

Nonostante al momento della sua introduzione tale misura fosse stata accolta come una novità molto apprezzabile <sup>(3)</sup>, le cosiddette convenzioni di inserimento temporaneo sono state ignorate, se non rifiutate, sia dal mondo della cooperazione sociale che da quello imprenditoriale come dimostrato anche dai numeri.

Nel 2001, a fronte di una tendenza generale di segno positivo, si registrava un incremento del numero degli avviamenti rispetto all'anno precedente determinato essenzialmente dalle assunzioni nominative e dalle Convenzioni ex art. 11 <sup>(4)</sup>, mentre pressoché nullo era l'apporto delle

---

(1) UFFICIO STUDI FONDAZIONE STUDI CONSULENTI DEL LAVORO (a cura di), *L'inclusione lavorativa delle persone con disabilità in Italia*, Fondazione Studi Consulenti, 2019

(2) Si prevedeva, infatti, la possibilità per i datori di lavoro di assolvere parzialmente agli obblighi di legge assumendo la persona con disabilità e distaccandola per un certo periodo di tempo presso un soggetto terzo, la cooperativa sociale di tipo B, attraverso la stipula di una Convenzione. In questo modo le cooperative si facevano carico dell'inserimento temporaneo dei lavoratori con disabilità, preliminare e propedeutico rispetto all'inserimento definitivo presso l'azienda in obbligo. Per contro, il datore di lavoro si impegnavano a conferire commesse di lavoro alla cooperativa sociale ricevente, per un valore equivalente a quello del costo del lavoro della persona temporaneamente inserita da quest'ultima. Per una più approfondita analisi degli strumenti convenzionali previsti dalla l. n. 68/1999 vedi M. DE FALCO, *infra*.)

(3) A. TURSI, *Le nuove convenzioni per l'inserimento lavorativo dei disabili e dei soggetti svantaggiati tramite cooperative sociali, due anni dopo*, in *DLRI*, 109/2006, 71.

(4) Oltre il 30% delle assunzioni di persone con disabilità era avvenuto tramite Convenzioni ex art. 11, mentre le Convenzioni ex art. 12 erano state appena 45. (A. TURSI, *ibidem*, 71 ss.)

assunzioni numeriche e delle Convenzioni ex art. 12. Sullo sfondo, il tasso di avviamenti complessivi, seppure in crescita, rimaneva scoraggiante, con il solo 8% degli iscritti al collocamento avviati al lavoro nel biennio 2000/2001 <sup>(5)</sup>.

Tali dati sembrerebbero suggerire diverse considerazioni, fra le altre <sup>(6)</sup> si pongono qui in evidenza due chiavi di lettura: la prima è come, nel polarizzato mercato del lavoro dei soggetti con disabilità fisica o psichica, esista uno “zoccolo duro” di persone con difficoltà permanenti di inserimento che non è stato sostanzialmente scalfito dalla strumentazione introdotta nel 1999; la seconda è l’incapacità delle Convenzioni ex art. 12 di incidere efficacemente sull’inserimento lavorativo delle persone con disabilità, rilevandosi uno strumento troppo rigido e poco incentivante <sup>(7)</sup>.

Entrando nel merito della seconda affermazione, le Convenzioni ex art. 12 prevedevano un meccanismo che non riuscì a soddisfare né i datori privati obbligati all’assunzione né le cooperative sociali per una serie di motivi che furono poi sostanzialmente superati dal legislatore nel 2003: l’obbligo, per il datore di lavoro di ordinario, di assumere dall’inizio, ed a tempo indeterminato, il lavoratore con disabilità, a fronte di un mercato del lavoro sempre più flessibile; l’assoggettamento delle cooperative sociali riceventi al contratto collettivo applicabile al datore di lavoro conferente, con conseguente aumento del costo dei lavoratori inseriti; la breve durata degli inserimenti <sup>(8)</sup>, che imponeva un turnover eccessivo,

---

<sup>(5)</sup> Dato che sottende enormi differenziazioni territoriali, oscillando tra il quasi 70% della Provincia Autonoma di Bolzano e l’1% circa della Calabria, passando per le comunque relativamente virtuose performances di regioni del Nord come l’Emilia-Romagna (30%) e la Lombardia (25%). (A. TURSI, *ibidem*, 71 ss.)

<sup>(6)</sup> A. TURSI pone la riflessione anche sull’idea per cui «il vincolo all’assunzione dei disabili abbia fatto il suo tempo, e che il legislatore italiano farebbe meglio a puntare tutto sulla normativa antidiscriminatoria, facendone, in positivo, lo strumento per la realizzazione del diritto al lavoro dei disabili: si allude all’obbligo, contemplato dalle più evolute legislazioni antidiscriminatorie in favore dei disabili – ivi inclusa quella comunitaria –, di “adottare tutte le misure ragionevoli” (“reasonable adjustments”) necessarie per eliminare gli effetti discriminatori dell’organizzazione e dell’ambiente di lavoro sui disabili». (A. TURSI, *ibidem*, 72)

<sup>(7)</sup> A. TURSI, *ibidem*, 74.

<sup>(8)</sup> La norma prevede una durata delle Convenzioni, e dei conseguenti inserimenti lavorativi, di massimo dodici mesi, prorogabili di altri dodici da parte degli uffici competenti in quanto «misura pensata come propedeutica ad un inserimento nel mercato aperto del lavoro». (P. CHECCUCCI, *Le convenzioni nell’ambito dell’inserimento*



rendeva instabile la base sociale e non compensava i costi di transazione e formativi.

## **2. L'art. 14 del decreto legislativo n. 276/2003: un innovativo cambio di prospettiva**

Nel 2003, con l'adozione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 276 <sup>(9)</sup>, la cosiddetta "legge Biagi", è stata introdotta una nuova ed innovativa modalità di Convenzione che prendeva origine tanto dalla rinnovata volontà di valorizzare le capacità d'inclusione socio-lavorativa delle cooperative sociali, quanto dal tentativo di porre rimedio alle criticità ed all'incapacità della disciplina prevista dall'articolo 12 della legge n. 68/1999 di favorire l'effettivo inserimento delle persone con disabilità nel mondo del lavoro.

La nuova disciplina adottata va oltre la logica assistenziale e combina la promozione dell'occupazione delle categorie svantaggiate <sup>(10)</sup> con il meccanismo dei vincoli, in capo ai datori di lavoro, propri del collocamento mirato, dando alle imprese la possibilità di trasformare una percentuale dei posti riservati ai lavoratori con disabilità in commesse a favore delle cooperative sociali di tipo B <sup>(11)</sup>. Queste ultime hanno quindi

---

*lavorativo delle persone disabili*, in P. OLIVELLI E M. TIRABOSCHI (a cura di) *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, 2005, 365)

<sup>(9)</sup> Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276. Pubblicato in GU, 9 ottobre 2003, n. 235.

<sup>(10)</sup> Secondo l'art. 2, lettera k), dello stesso d.lgs. n. 276/2003 qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'art. 2, lettera f), del Regolamento della Commissione Europea n. 2204 del 12 dicembre 2002, nonché ai sensi dell'art. 4 della l. n. 381/1991. Preme sottolineare come l'art. 14 ampli di fatto le fasce di destinatari previsti dalla l. n. 381/1991, e il mandato delle cooperative sociali, facendo esplicito riferimento alla normativa europea.

<sup>(11)</sup> Lo strumento convenzionale introdotto dal d.lgs. n. 276/2003, come indicato più volte nel testo della norma, riguarda più in generale i lavoratori svantaggiati e non soltanto le persone con disabilità. Tuttavia, la relativa disciplina è riferibile quasi per intero a questi ultimi, con la stipula delle convenzioni quadro territoriali affidata ai servizi per il collocamento mirato (art. 14, c. 1) e la previsione dei limiti percentuali massimi di copertura della quota d'obbligo prevista dalla l. n. 68/1999. «Viceversa, i lavoratori svantaggiati diversi dai disabili, pur menzionati più volte, in assenza di un obbligo di assunzione degli stessi, potrebbero essere inseriti attraverso lo strumento convenzionale solo se quest'ultimo venisse incentivato, specie da parte delle Regioni». (D. GAROFALO,

l'onere di assumere il lavoratore al posto delle imprese in obbligo che, per contropartita, assegnano alle cooperative commesse di lavoro <sup>(12)</sup>, il cui valore economico è proporzionale al costo del personale inserito in organico, per tutta la durata dell'appalto <sup>(13)</sup>.

Qualora si tratti di persone con disabilità che possiedono «particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario», l'inserimento lavorativo presso le cooperative sociali «si considera utile ai fini della copertura della quota di riserva» dell'azienda in obbligo conferente <sup>(14)</sup>.

Questo meccanismo, apparentemente complesso, viene regolato attraverso uno strumento convenzionale specifico, ovvero limiti, obiettivi e regole sono definiti per via negoziale <sup>(15)</sup>, attraverso la stipula di Convenzioni quadro a livello territoriale. Tali Convenzioni sono frutto della concertazione fra i servizi per l'impiego dei disabili, sentito il comitato tecnico di cui all'articolo dall'art. 6 comma 3 della l. n. 68/1999 <sup>(16)</sup>, le associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, nonché le

---

*L'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*, in RDS, Il Mulino, f. 2, 2010, 273).

<sup>(12)</sup> «Il legislatore, con il suo linguaggio, obliterava la natura genuinamente commerciale dell'operazione: "conferire commesse di lavoro" non significa né fare della carità, né essere "impresa socialmente responsabile": significa, né più né meno, stipulare un contratto di appalto di servizi, ricevendone una prestazione economicamente utile, in quanto tale remunerata». (A. TURSÌ, *op. cit.*, 73).

<sup>(13)</sup> Per una disamina dettagliata dei meccanismi di funzionamento delle Convenzioni ex art.14 v. nel presente fascicolo M. DE FALCO (*infra*).

<sup>(14)</sup> L'applicazione della possibilità di computo dei lavoratori con disabilità inseriti in cooperativa sociale da parte del datore di lavoro obbligato ai fini della copertura della quota di riserva è subordinata all'adempimento degli obblighi di assunzione di lavoratori con disabilità ai fini della copertura della restante quota d'obbligo a suo carico, determinata ai sensi dell'art. 3 della l. n. 68/1999 (art.14, c. 4). (G. SCARTOZZI, *Inserimento dei lavoratori svantaggiati e cooperative sociali*, in P. OLIVELLI E M. TIRABOSCHI (a cura di) *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, 2005)

<sup>(15)</sup> «Dal punto di vista operativo la norma non manca di prevedere con sufficiente chiarezza percorsi e limiti di una operazione che, per usare una espressione un po' colorita, forza ulteriormente la mano allo schema obbligo-sanzione, allargando notevolmente lo spazio di manovra consensuale già aperto dall'istituto della Convenzione». (P. CHECCUCCI, *op. cit.*, 364)

<sup>(16)</sup> Composto da esperti nel settore sociale e medico-legale, con funzioni riguardanti la valutazione delle residue capacità lavorative del soggetto con disabilità e la definizione degli strumenti e delle prestazioni atte all'inserimento lavorativo, nonché il controllo periodico della permanenza dello stato di inabilità.

associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative e dei relativi consorzi.

Da questa impostazione appare evidente come la disciplina dell'art. 14 rafforzi l'approccio concertativo fra le parti <sup>(17)</sup>, delineando un sistema di relazioni pubblico-privato ed assegnando in particolare ai servizi pubblici ed ai sindacati un importante ruolo di valutazione e vigilanza.

Mentre i primi hanno il compito di verificare che si realizzino correttamente e compiutamente i percorsi di inserimento lavorativo dei lavoratori svantaggiati e disabili nell'ambito delle cooperative sociali; i secondi sono chiamati a vigilare sui termini delle convenzioni, sui limiti massimi in esse contenuti e sulle loro modalità di applicazione <sup>(18)</sup>.

L'articolata proceduralizzazione dell'istituto risulta funzionale, oltre che al già rilevato obiettivo di dare all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati presso cooperative sociali un assetto operativamente più efficace, anche ad un migliore raccordo con la rete degli attori privati e privato-sociali coinvolti <sup>(19)</sup>.

L'intervento normativo del 2003 nasce in un'ottica di complementarità con la legge n. 68/1999, piuttosto che di riforma della stessa, nel tentativo di rispondere alle difficoltà sistemiche nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro <sup>(20)</sup> delle persone con disabilità, attivando un canale

---

<sup>(17)</sup> Servizi per l'impiego, associazioni datoriali, sindacati, e cooperazione sociale.

<sup>(18)</sup> G. SCARTOZZI, *op. cit.*

<sup>(19)</sup> A. TURSI evidenzia, inoltre, la natura "normativo – regolamentare" della Convenzione ex art. 14, per cui i singoli datori di lavoro e le cooperative sociali sono meri destinatari della convenzione quadro, alla cui stipulazione concorrono invece le rispettive istanze rappresentative collettive, unitamente a quelle dei lavoratori. Oltre all'organo pubblico titolare della funzione di politica del lavoro, parti necessarie della Convenzione sono i soggetti collettivi afferenti ai tre centri d'interesse coinvolti: le organizzazioni sindacali dei lavoratori (destinatari delle misure di inserimento lavorativo), le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro (soggetti conferenti, obbligati ad assumere tali lavoratori nei limiti della quota d'obbligo), le associazioni e i consorzi di cooperative sociali (soggetti recettori sia dei lavoratori svantaggiati che delle "commesse di lavoro" conferite dai datori di lavoro "ordinari"). (A. TURSI, *op.cit.*, 93).

<sup>(20)</sup> Tali difficoltà possono comprendere tra le altre: presenza di squilibri territoriali nell'offerta, ovvero compresenza di zone con elevata disponibilità di posti e pochi disabili e viceversa; presenza di squilibri settoriali, per cui l'apparente propensione delle persone con disabilità a privilegiare il lavoro nel pubblico impiego e nel terziario deve confrontarsi con una disponibilità della domanda-offerta spesso in prevalenza dai settori industriali; disomogeneità della categoria dei disabili, sia in termini di fattori invalidanti, sia in relazione alle caratteristiche socio-anagrafiche (età, sesso, istruzione, competenze professionali, ecc.); difficoltà manifestate sul lato della domanda laddove

occupazionale mirato, ovvero le cooperative sociali di tipo B che vedono nell'inserimento lavorativo delle categorie svantaggiate la loro mission costituenti, ed introducendo una politica attiva del lavoro dedicata alla disabilità medio-grave.

Si è scelto di andare oltre il vincolo “posto di lavoro – lavoratore” e di concentrarsi piuttosto sulla relazione “opportunità di lavoro – impiego della risorsa”<sup>(21)</sup> incentivando la capacità di inserire nel mercato del lavoro i soggetti più vulnerabili già propria della cooperazione sociale, considerando di fatto quest'ultima come uno strumento complementare al collocamento obbligatorio se non come una vera e propria policy di sostegno all'occupazione<sup>(22)</sup>.

La legge sul collocamento mirato delle persone con disabilità aveva di fatto prodotto un paradosso, per cui a fronte di numerosi lavoratori con disabilità da lungo tempo in attesa di un'opportunità di impiego si registravano altrettanto numerosi posti di lavoro solo teoricamente disponibili ma in realtà scoperti per mancanza di candidature. Per affrontare tale distorsione era necessario rendere meno rigido il nesso tra singolo datore di lavoro e singolo lavoratore con disabilità, prescindendo dalla loro esclusiva capacità/volontà di incontrarsi per raggiungere un risultato occupazionale ed attivando piuttosto “una logica di sistema”, un meccanismo per cui tale risultato sia raggiunto attraverso obiettivi, azioni e risultati condivisi da una pluralità di attori all'interno di un determinato contesto socio-economico<sup>(23)</sup>.

---

il datore di lavoro si trovi a confrontarsi con l'integrazione lavorativa di disabili gravi o di persone con disabilità psichica. (P. CHECCUCCI, *op. cit.*, 363)

<sup>(21)</sup> S. ROSATO, *Nuove opportunità di inclusione per i «diversamente abili»: l'articolo 14 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, 2004

<sup>(22)</sup> «La cooperazione sociale rappresenta lo strumento principale individuato per creare nuova occupazione (o per la conservazione dei livelli raggiunti) per le fasce deboli del mercato del lavoro, un driver efficiente di politiche attive del lavoro e, quindi, un ottimo strumento di politica economica per il perseguimento di obiettivi d'interesse generale. La cooperazione sociale è, infatti, in grado di generare occasioni di lavoro retribuito in grado di conferire status e autonomia ai lavoratori svantaggiati, e non semplice percorsi di formazione o tirocinio. Essa contribuisce ad incrementare le *capabilities* delle persone facendole crescere professionalmente, generando relazioni nelle quali esse assumono un ruolo centrale e non rendendole oggetto passivo delle azioni di policy». (G. CRITELLI, C. COSIMO, M. MOSCA, *Le cooperative sociali come strumento delle politiche attive del lavoro*, Colloquio scientifico sull'impresa sociale – IX edizione, Iris Network, 2015, 8 e ss.)

<sup>(23)</sup> S. ROSATO, *ibidem*

### 3. Il ruolo delle cooperative sociali di tipo B

A fronte del ruolo e della capacità che viene riconosciuta alle cooperative sociali di tipo B, sarebbe riduttivo limitare il loro compito all'organizzazione di contesti di lavoro in cui possono essere inseriti i soggetti di difficile collocamento, dimenticando che si tratta di attori economici a tutti gli effetti, in grado di stare sul mercato senza aiuti assistenziali e logiche protezionistiche<sup>(24)</sup>, attraverso la promozione di iniziative di diversa natura all'interno dei sistemi produttivi locali<sup>(25)</sup>.

Mentre l'art. 12 della legge n. 68/1999 configura l'intervento delle cooperative sociali come transitorio, il legislatore nel 2003 sembra riconoscere il valore delle cooperative sociali di tipo B come imprese "ordinarie" e non come meri enti formativi o assistenziali strumentali all'assorbimento dei costi delle aziende in obbligo<sup>(26)</sup>. Imprese che riescono a compensare la presunta minore produttività di una parte delle proprie risorse umane grazie all'assenza di lucro soggettivo e ad uno speciale statuto legislativo-contrattuale<sup>(27)</sup>.

Scopo della sinergia fra il sistema del collocamento mirato ed il mondo della cooperazione sociale non è quindi creare posti di lavoro per i lavoratori con disabilità all'interno delle imprese tradizionali, quanto piuttosto favorire la creazione di nuove imprese che li formino e li occupino temporaneamente o permanentemente, promuovendo l'accesso alla condizione lavorativa di risorse umane che altrimenti rimarrebbero confinate in quella socio-assistenziale<sup>(28)</sup>.

In altre parole, si mira a valorizzare ed incentivare quanto le cooperative sociali di tipo B già fanno in base al proprio mandato e statuto costitutivo originario, così come delineato dalla legge n. 381/1991, ovvero svolgere

---

<sup>(24)</sup> S. ROSATO, *ibidem*

<sup>(25)</sup> Fra le quali certamente possono essere annoverate anche le commesse di lavoro legate alle Convenzioni ex art. 14. Da questo punto di vista, è opportuno non sottovalutare come quest'ultime rappresentino per le cooperative sociali di tipo B un'opportunità di sviluppo imprenditoriale, che potrebbe garantire un progressivo affrancamento dall'economia degli appalti pubblici ed una più capillare presenza nel mercato privato.

<sup>(26)</sup> Si fa riferimento, in particolare, ai costi di selezione e formazione (su questo aspetto v. C. BORZAGA, *Lo svantaggio sul mercato del lavoro: i fallimenti di Stato e mercato e la proposta del non profit*, in S. DEPEDRI (a cura di) *L'inclusione efficiente: l'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, F. Angeli, 2012)

<sup>(27)</sup> A. TURSI, *op.cit.*, 75

<sup>(28)</sup> F. PERRINI., G. ZANONI, *Inserimento lavorativo nelle cooperative sociali*, FrancoAngeli, 2005, 33

attività imprenditoriali la cui qualificazione sociale deriva dall'impiego di soggetti svantaggiati <sup>(29)</sup> in ordinarie attività di mercato.

Tale prospettiva ridimensiona una delle principali critiche avanzate nei confronti dell'art. 14 del decreto legislativo n. 276/2003, ovvero quella di rappresentare un passo indietro in termini di tutele e di inclusione socio-lavorativa in quanto promotore di forme di lavoro "protetto" in un mercato parallelo e secondario <sup>(30)</sup>.

Il mancato rapporto diretto fra il lavoratore inserito in cooperativa e l'impresa obbligata porta ancora oggi alcuni commentatori a paventare il rischio di una "ghettizzazione", di un confinamento delle persone con disabilità in organizzazioni, le cooperative per l'appunto, isolate e marginalizzanti.

Questo tipo di osservazioni sembrerebbe scaturire da una lettura viziata del contesto cooperativo.

Innanzitutto, le cooperative non sono imprese residuali operanti fuori mercato, piuttosto sono nate all'interno del mercato per compensarne i fallimenti attraverso un diverso assetto proprietario, ed all'interno del mercato agiscono, riuscendo a conservarsi indefinitamente sulla base della libera scelta dei loro soci e delle loro caratteristiche di efficienza e di competitività <sup>(31)</sup>.

In secondo luogo, il modello di inserimento lavorativo che si configura con le Convenzioni ex art. 14 non è tecnicamente ascrivibile al "lavoro

---

<sup>(29)</sup> Art. 4 della legge 381/1991, vedi nota 19.

<sup>(30)</sup> A tal proposito, D. GAROFALO «ove, mutuando l'espressione utilizzata da Supiot alla possibile gradualizzazione di tutela del lavoratore nel noto rapporto *Au de la de l'emploi*, si configuri il collocamento mirato come un sistema organizzato a cerchi concentrici, con una tutela del disabile più forte nel cerchio interno e via via più attenuata negli altri, le convenzioni del terzo tipo costituiscono il cerchio più esterno, in quanto consentono ai datori di lavoro di adempiere agli obblighi ex l. n. 68/1999 differendo non solo l'utilizzazione ma anche l'assunzione del disabile, con la concreta possibilità di non effettuarla mai». (D. GAROFALO, *op. cit.*, 258)

<sup>(31)</sup> C. BORZAGA, F. TORTIA, *Dalla Cooperazione Mutualistica alla Cooperazione Sociale*, AICCON Working Paper n. 6 dicembre 2004, 4. Sempre BORZAGA ricorda come «la cooperazione sociale sia stata la prima forma di impresa che per legge – la 381 – a statuto opera nell'interesse non solo dei suoi proprietari, ma più in generale della comunità ed in particolare dei soggetti più deboli, e quindi si caratterizza per l'etero-destinazione di parte del valore prodotto. Ha così contribuito ad aprire la strada ad un generale ripensamento delle finalità dell'impresa di cui finalmente si comincia ad intravedere la luce». (C. BORZAGA, *A trent'anni dalla 381*, in *Impresa Sociale 4/2021*, Iris Network, 2021)

protetto”, se consideriamo che, a livello comunitario <sup>(32)</sup>, si definisce tale «un’occupazione in uno stabilimento nel quale almeno il 50% dei dipendenti siano lavoratori disabili che non siano in grado di esercitare un’occupazione sul mercato del lavoro aperto». Siamo dunque lontani dal modello visualizzato dal decreto legislativo n. 276/2003, essendo il requisito della «particolare difficoltà d’inserimento nel ciclo lavorativo ordinario» cosa diversa dall’incollocabilità sul mercato del lavoro aperto <sup>(33)</sup>.

Proprio la presenza di tale requisito è un altro degli aspetti da tenere a debita considerazione nell’analisi delle Convenzioni ex art. 14 e della loro presunta eccessiva “benevolenza” nei confronti delle aziende in obbligo. Non si tratta di una specifica secondaria o casuale, ma di un aspetto che ricalca, ancora una volta, le caratteristiche proprie delle cooperative sociali di tipo B.

Molti dei lavoratori con disabilità inseriti all’interno delle cooperative sociali, pur essendo iscritti o iscrivibili nelle liste del collocamento mirato, vi rientrano a prescindere dalle modalità sancite dalla legge n. 68/1999. Si tratta perlopiù di persone che, per tipologia di disabilità e grado di invalidità, molto difficilmente troverebbero un’occupazione attraverso il canale ordinario delle assunzioni obbligatorie o, addirittura, fuori dal sistema vincolistico, ma che trovano nella cooperazione sociale un bacino di opportunità di impiego grazie ai meccanismi istituzionali previsti dalla legge n. 381/1991.

Le Convenzioni ex art. 14 fanno leva su questa capacità di inclusione socio-lavorativa, rivolgendosi alla disabilità-medio grave <sup>(34)</sup>. L’inserimento in cooperativa, in termini di possibilità di computo, è reso possibile solo laddove si verifica una fattispecie “qualificata” di svantaggio occupazionale, ovvero quelle «particolari caratteristiche e difficoltà di inserimento nel ciclo lavorativo ordinario». La maggior flessibilità normativa si compensa quindi con una maggiore selettività delle persone collocabili, selettività che è possibile proprio perché le Convenzioni ex

---

<sup>(32)</sup> Art. 6, c. 2, Reg. 2002/2204/CE

<sup>(33)</sup> A. TURSI, *op.cit.*, 77

<sup>(34)</sup> G. SCARTOZZI sottolinea a questo proposito come «la cooperazione sociale appare infatti in grado di dare una risposta puntuale anche al problema del collocamento delle persone con disabilità medio-grave, ovvero quelle che, in gran parte, non hanno trovato finora collocamento con la legge n. 68/1999, attraverso l’organizzazione dello svolgimento delle mansioni e delle più svariate risposte agli specifici bisogni quotidiani (igiene personale, mensa, ecc.) dei diversi tipi di lavoratori con disabilità». (G. SCARTOZZI, *op. cit.*, 340)

art. 14 prescindono dalla previa assunzione delle imprese ordinarie o una vincolante destinazione futura e certa a tali imprese <sup>(35)</sup>. Si tratta di un approccio innovativo anche rispetto alle Convenzioni ex art. 12 dove di fatto questo vincolo permane <sup>(36)</sup>.

Piuttosto che un modello a tutele decrescenti, possiamo quindi affermare che si configura un sistema a piramide, modellato sul principio di sussidiarietà <sup>(37)</sup>: i lavoratori con disabilità “occupabili” sono comunque inseriti direttamente in azienda attraverso i canali ordinari; mentre quelli più difficili da collocare transitano temporaneamente presso una cooperativa sociale o, nel caso dei soggetti ancor più vulnerabili, accedono al mondo del lavoro direttamente tramite l’ingresso in cooperativa <sup>(38)</sup>.

Valorizzando il canale occupazionale delle cooperative sociali di tipo B le persone con disabilità medio-gravi e con una maggiore vulnerabilità, e che innegabilmente con molta difficoltà potrebbero essere inserite direttamente in azienda, hanno accesso ad un’opportunità di occupazione, di formazione delle competenze e di socializzazione all’interno di un contesto idoneo e strutturato in grado di accoglierne la complessità, permettendo a ciascuno di imparare “a lavorare” e non solo di “imparare un lavoro” <sup>(39)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> A. TURSI, *op.cit.*

<sup>(36)</sup> M. C. CIMAGLIA parla di «punto di rottura con il sistema di avviamento al lavoro delle persone con disabilità», in quanto per la prima volta viene meno «il vincolo dell’assunzione in capo ai datori di lavoro, senza garanzia alcuna di un eventuale successivo inserimento del lavoratore presso l’azienda obbligata». (M. C. Cimaglia, *op. cit.*, 133)

<sup>(37)</sup> D. GAROFALO ricostruendo la posizione espressa da A. TURSI (D. GAROFALO, *op. cit.*, 274)

<sup>(38)</sup> A comprova di tale schema, Tursi sottolinea anche come l’art. 14 del d.lgs. n. 276/2003 non abbia abrogato, né sostituito, l’art. 12 della l. n. 68/1999, ponendosi quindi in maniera complementare rispetto alla normativa vigente. Complementarietà che si esplica proprio nella già citata “selettività”. (A. TURSI, *op.cit.*)

<sup>(39)</sup> Preme qui sottolineare come, anche nel caso di commesse riguardanti attività esternalizzate, sia possibile sperimentare modalità di conoscenza e socialità fra le persone inserite tramite Convenzione ex art. 14 e i lavoratori dell’impresa conferente, o come le cooperative possano rappresentare un supporto ed una guida per le aziende nel loro percorso verso l’inclusione che può, in un secondo momento, condurre alla realizzazione di inserimenti diretti.



#### 4. Le Convenzioni ex art. 14 come azione di sistema: l'integrazione con la rete dei servizi territoriali

Le convenzioni quadro territoriali definiscono la determinazione del coefficiente di calcolo del valore delle commesse, il quale prevede che al costo unitario del lavoro siano sommati i costi di inserimento e tutoraggio del lavoratore con disabilità.

Questi costi, da un lato, rappresentano un onore per l'impresa conferente volto a mitigare i vantaggi percepiti attraverso le Convenzioni ex art. 14<sup>(40)</sup>, mentre, dall'altro servono a remunerare la cooperativa sociale delle spese sostenute per assolvere alla funzione di formazione on the job, di certificazione delle competenze acquisite e di accompagnamento al lavoro<sup>(41)</sup>.

Tale modalità di calcolo può però condurre ad un effetto distorsivo per cui l'impresa e la cooperativa sociale, nell'ambito dell'attività di contrattazione commerciale della commessa, non potendo incidere sul costo del lavoro che è definito dal CCNL di riferimento, siano indotti a tagliare proprio sui costi derivanti da questa importante funzione.

Le attività di accompagnamento, formazione e tutoraggio rappresentano una componente fondamentale del successo dei percorsi di inserimento lavorativo, e dell'eventuale successiva stabilizzazione in azienda della persona con disabilità. Per questo motivo tale funzione svolta dalle cooperative sociali di tipo B dovrebbe essere considerata come una vera e propria politica attiva del lavoro, e i costi che ne derivano andrebbero valutati in quest'ottica<sup>(42)</sup>.

La creazione di una rete fra diversi soggetti pubblici e privati che condividano le finalità delle Convenzioni ex art. 14 e ne promuovano l'utilizzo in maniera sistemica, permetterebbe di mitigare questo rischio attenuando la componente commerciale e la dinamica concorrenziale fra le parti. In particolare, ciò sarebbe possibile laddove fosse offerta alle cooperative sociali di tipo B la possibilità di attivare, per via negoziale o istituzionale, un'ulteriore leva compensativa, costituita dal riversamento dei costi di formazione e socializzazione al lavoro a carico di soggetti

---

<sup>(40)</sup> Anche a fronte di un costo del lavoro inferiore, essendo riferito al contratto collettivo nazionale della cooperazione sociale.

<sup>(41)</sup> M. C. CIMAGLIA, *op. cit.*

<sup>(42)</sup> M. C. CIMAGLIA, *ibidem*, 143

diversi, come ad esempio i servizi sociali comunali o gli ambiti territoriali <sup>(43)</sup>.

Quello introdotto dall'art. 14 del decreto legislativo n. 276/2003 si configura come un sistema promozionale dove il perseguimento dell'obiettivo occupazionale è rimesso alla disponibilità degli attori della concertazione sociale e dei servizi per l'impiego, sotto la regia della potestà legislativa regionale in materia di mercato del lavoro e di welfare locale <sup>(44)</sup>.

Seppure l'assetto normativo non preveda il perseguimento programmatico di una "messa in rete" tra il mondo della cooperazione sociale, A e B, e l'intera rete territoriale dei servizi socio-assistenziali e sanitari come preconditione all'applicazione delle Convenzioni ex art. 14, alcune esperienze concrete <sup>(45)</sup> hanno dimostrato come una più ampia diffusione ed un utilizzo efficace di questo strumento presupponga un'azione di sistema di questo tipo.

Attori e istituzioni come il collocamento mirato, i centri per l'impiego, i servizi sociali, le agenzie per il lavoro, le cooperative sociali di tipo A e di tipo B, sono chiamati a cooperare strategicamente per garantire una presa in carico multidimensionale della persona e promuovere una ricomposizione dell'offerta dei servizi che porti alla costruzione, nel corso del tempo, di percorsi "in filiera" di accompagnamento all'inclusione attiva delle persone con disabilità.

In particolare, la creazione di una rete fra cooperative sociali di tipo A, impegnate negli aspetti legati alla "formazione al lavoro" e quelle di tipo B, che si occupano di "formazione sul lavoro", consentirebbe di dar vita ad una catena di valore in grado di promuovere un percorso formativo che partendo dalla presa in carico socio assistenziale porti gradualmente alla transizione al mercato del lavoro <sup>(46)</sup>.

---

<sup>(43)</sup> A. TURSI, *op.cit.*, 73. Parimenti potrebbero essere risolutivo un intervento di carattere "normativo" che preveda l'introduzione negli accordi quadro territoriali di un numero minimo di ore di tutoraggio ed accompagnamento al lavoro, declinato in base alla tipologia di disabilità, nonché la definizione di un coefficiente di calcolo che riparametri il costo del tutoraggio al costo del lavoratore con disabilità inserito in cooperativa.

<sup>(44)</sup> A. TURSI, *op.cit.*, 97

<sup>(45)</sup> Come quella del progetto "Sinergie per il lavoro: alleanze territoriali per l'inclusione", iniziativa realizzata fra il 2020 e il 2022 da Mestieri Lombardia ed illustrata più nel dettaglio a seguire nel presente fascicolo F. CASTELLUCCI, *infra*.

<sup>(46)</sup> M. C. CIMAGLIA *op.cit.*, 143

Il decreto legislativo n. 276/2003 vedeva nelle Convenzioni ex art. 14, uno strumento lasciato alla libera concertazione sul mercato fra cooperative ed aziende, ma dopo vent'anni è possibile affermare che questo passaggio non è automatico: non tutte le cooperative sono pronte a mettersi in gioco su questo fronte; non tutte le imprese conoscono le opportunità esistenti o si fidano del mondo della cooperazione sociale; non sempre gli uffici del collocamento sono a conoscenza dell'offerta delle cooperative sociali sul territorio o hanno le risorse per facilitare il collegamento fra questi due mondi. Inoltre, come già evidenziato in precedenza, la rete coinvolta dalla promozione delle Convenzioni ex art. 14 può e dovrebbe essere ben più ampia, andando oltre i tre soggetti sottoscrittori delle stesse. Le reti territoriali sono una realtà complessa e dinamica: necessitano di essere create, laddove non esistono, e in ogni caso di essere consolidate, laddove esistono. L'infrastruttura relazionale necessaria al loro funzionamento deve essere costantemente alimentata, attivando e collegando i singoli nodi della rete a partire da un reciproco riconoscimento dei ruoli<sup>(47)</sup>.

La consapevolezza di come le Convenzioni ex art. 14 possano rappresentare un punto di raccordo fra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali a livello territoriale<sup>(48)</sup>, permette di metterne in luce anche le potenzialità come strumento di inclusione lavorativa dei soggetti svantaggiati<sup>(49)</sup>.

Laddove si strutturasse in maniera sistemica una rete territoriale a promozione e sostegno dell'implementazione delle Convenzioni ex art. 14,

---

<sup>(47)</sup> Processo questo per cui può essere opportuno o necessaria l'attivazione di una figura di raccordo, ricopribile da una pluralità di soggetti (pubblici o privati), che faciliti le connessioni e gli scambi all'interno del sistema territoriale.

<sup>(48)</sup> Su questo aspetto e sulla possibile integrazione delle politiche del lavoro all'interno dei Piani di Zona, appare molto interessante l'analisi di M. C. CIMAGLIA (M. C. CIMAGLIA, *op. cit.*)

<sup>(49)</sup> «Lo strumento convenzionale introdotto nel 2003 dal d.lgs. n. 276/2003, riguarda, almeno nelle intenzioni, tutte le categorie di soggetti svantaggiati, e non solo i disabili, anche se la relativa disciplina è riferibile quasi per intero a questi ultimi. La stipula delle convenzioni quadro su base territoriale viene affidata ai servizi per il collocamento dei disabili. Nella convenzione deve essere previsto il limite percentuale massimo di copertura della quota d'obbligo con essa realizzabile, a condizione del regolare adempimento degli obblighi ex l. n. 68/1999. Viceversa, i lavoratori svantaggiati diversi dai disabili, pur menzionati più volte, in assenza di un obbligo di assunzione degli stessi, potrebbero essere inseriti attraverso lo strumento convenzionale solo se quest'ultimo venisse incentivato, specie da parte delle regioni». (D. GAROFALO, *op. cit.*, p. 273)

con la conseguente redistribuzione dei costi di funzionamento ad esse collegati, sarebbe possibile attivare quel meccanismo compensativo ed incentivante che ad oggi manca per far sì che l'art. 14 sia una reale misura promozionale anche per l'occupazione dei soggetti svantaggiati.

## Abstract

### La cooperazione sociale di tipo B come canale occupazionale mirato: l'art. 14 del decreto legislativo n. 276/2003

**Obiettivi:** L'articolo analizza ratio e visione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 276 del 2003, evidenziandone due aspetti specifici: il ruolo della cooperazione sociale come canale occupazionale mirato; e l'opportunità di promuovere un'azione di sistema che integri tale strumento con la rete territoriale dei servizi, coinvolgendo una pluralità di attori (pubblici e privati). **Metodologia:** Pur partendo dalla disamina delle interpretazioni di diversi giuslavoristi, la ricerca addotta uno sguardo trasversale che guarda ai temi della cooperazione sociale, come strumento di politica attiva del lavoro e di sviluppo locale, nonché della costruzione di sistemi integrati di welfare territoriale, sviluppando un'analisi qualitativa dello strumento delle Convenzioni ex art. 14. **Risultati:** A partire dalla consapevolezza dell'efficacia delle Convenzioni ex art. 14 come strumento di promozione occupazionale per le persone con disabilità medio gravi, si pone in luce come le Convenzioni ex art. 14 possano rappresentare anche un punto di raccordo fra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali a livello territoriale. **Limiti e implicazioni:** L'ipotesi presentata in conclusione meriterebbe ulteriori approfondimenti ed analisi di natura quali-quantitativa anche a partire da esempi e sperimentazioni concrete (come ad esempio l'integrazione delle politiche del lavoro nei Piani di Zona). **Originalità:** L'analisi condotta trae origine dall'osservazione empirica dell'applicazione delle Convenzioni ex art. 14 in Regione Lombardia, in particolare attraverso progettualità specifiche condotte da Mestieri Lombardia, integrando la mera interpretazione giuridico-normativa.

**Parole chiave:** Convenzione ex art. 14, inclusione lavorativa, cooperazione sociale, reti di welfare territoriale

### Social cooperation of type B as a targeted employment channel: Article 14 of Legislative Decree No. 276/2003

**Objectives:** The essay aims to provide an initial assessment of the application of Article 14 of Legislative Decree no. 276 of 2003, twenty years after its introduction. **Methodology:** The research adopts a cross-sectional perspective that looks at themes of social cooperation as a tool for active labor policy and local development, as well as the construction of integrated systems of territorial welfare, developing a qualitative analysis of the instrument of Agreements pursuant to Article 14. **Results:** Beginning with

*the awareness of the effectiveness of Agreements pursuant to Article 14 as a tool for promoting employment for individuals with moderately severe disabilities, it highlights how these agreements can also serve as a connection point between active labor policies and social policies at the territorial level. **Limitations and implications:** The hypothesis presented in conclusion would merit further in-depth analysis, both qualitative and quantitative, starting from concrete examples and experiments (such as the integration of labor policies in Local Plans). **Originality:** The conducted analysis stems from the empirical observation of the application of Agreements pursuant to Article 14 in the Lombardy Region, integrating beyond mere legal-normative interpretation.*

**Keywords:** *Agreement under Article 14, employment inclusion, social cooperation, local welfare networks*

## Il lavoro nelle cooperative sociali c.d. di tipo B: quando la forma è sostanza

Giulia Colombo\*

*Sommario:* **1.** L'inquadramento giuridico delle cooperative sociali. – **2.** La composizione soggettiva delle cooperative sociali. – **2.1.** (*segue*) I soci volontari. – **2.2.** (*segue*) I lavoratori [soci] persone svantaggiate. – **3.** La “metamorfosi” delle cooperative sociali di tipo B. – **4.** Il caso *Arte e Libro Società Cooperativa Sociale ONLUS*: a) struttura e sviluppo. – **4.1.** (*segue*) b) L'attività di inserimento lavorativo *ex art.* 14, d.lgs. n. 276/2003. – **5.** Alcune considerazioni conclusive.

### 1. L'inquadramento giuridico delle cooperative sociali

Il movimento della cooperazione sociale nasce in Italia nel corso degli anni Settanta e si consolida progressivamente durante gli anni Ottanta, quale reazione spontanea e autonoma alla crisi del *welfare state* e alla necessità di supportare le politiche sociali statali <sup>(1)</sup>. In questi termini, l'obiettivo delle cooperative sociali – benché ancora prive di una disciplina loro dedicata – era quello di supplire al mancato o insufficiente intervento pubblico, di modo da realizzare l'inclusione di coloro che, più di altri, risultavano sfavoriti nel mercato del lavoro <sup>(2)</sup>.

---

\* *Dottoranda di ricerca, Università degli Studi di Udine.*

<sup>(1)</sup> C. BORZAGA, *Cooperazione sociale e inserimento lavorativo: il contributo dell'analisi economica*, in *DLRI*, 2006, n. 1, spec. pp. 108 ss. Per una ricostruzione storica e normativa del fenomeno della cooperazione v. ampiamente V. BUONOCORE, *Diritto della cooperazione*, Il Mulino, 1997, spec. pp. 27-33; G. BONFANTE, *La legislazione cooperativa*, Giuffrè, 1984; M. BIAGI, *Cooperative e rapporti di lavoro*, Franco Angeli, 1983, spec. pp. 27-74.

<sup>(2)</sup> In questi termini, G. FIORENTINI, *Welfare e impresa sociale di garanzia*, in *ISoc*, 2016, n. 7, spec. p. 1, che riconduce le prime esperienze di cooperazione sociale a forme di «sussidiarietà orizzontale e circolare» idonee a integrare il sistema di *welfare* pubblico. Sul tema *welfare* v. M. TIRABOSCHI, *Le nuove frontiere dei sistemi di welfare*:

In continuità con le origini, le cooperative sociali trovano per la prima volta un'organica e formale disciplina all'interno della l. n. 381/1991 <sup>(3)</sup>, che individua espressamente lo scopo realizzato da queste realtà, cioè quello di «perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini» (art. 1, comma 1). Occorre, inoltre, rammentare che già la Costituzione, ai sensi dell'art. 45, comma 1, «riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata [rimettendo alla legge il compito di] promuove[rne] e favori[rne] l'incremento con i mezzi più idonei».

La disposizione costituzionale enuncia, innanzitutto, la «funzione sociale» delle cooperative, che può essere individuata «nella congiunta realizzazione del decentramento democratico del potere di organizzazione e gestione della produzione e della maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione stessa» <sup>(4)</sup>. Inoltre, dal dato testuale, emergono due caratteristiche essenziali attribuite al modello cooperativo: per un verso, il «carattere di mutualità» e, per l'altro verso, l'assenza di «fini di speculazione privata» o scopo di lucro <sup>(5)</sup>, sì da espungere dall'ambito della cooperazione ogni altra forma di esercizio collettivo di impresa privo di siffatti tratti sostanziali, come il fenomeno della «falsa cooperazione» <sup>(6)</sup>, che sovente è alla base del sotto-salario se non proprio dello sfruttamento lavorativo.

Il «carattere di mutualità» può assumere un significato diverso, perché, secondo alcuni, viene individuato nella struttura democratica imperniata sulla regola della «porta aperta», sul principio «una testa-un voto» e nell'effettiva partecipazione dei soci(-lavoratori) alla gestione <sup>(7)</sup>,

---

*occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, in *DRI*, 2015, spec. pp. 681 ss.

<sup>(3)</sup> Per approfondire l'iter che ha portato all'emanazione della l. n. 381/1991 v. V. BUONOCORE, *Un nuovo tipo di cooperativa? A proposito della nuova legge sulle cooperative sociali*, in *RDI*, 1992, spec. p. 249; F. BANO, *Il lavoro senza mercato*, Il Mulino, 2001, spec. pp. 199 ss.

<sup>(4)</sup> L. IMBERTI, *Il socio lavoratore di cooperativa: disciplina giuridica ed evidenze empiriche*, Giuffrè, 2012, qui p. 28.

<sup>(5)</sup> A. BASSI, *Le società cooperative*, Utet, 1995, spec. p. 92.

<sup>(6)</sup> Cfr. G. RACUGNO, *Controlli amministrativi e controllo giudiziario nelle società cooperative*, in *RDC*, 2012, n. 6, spec. pp. 10819 ss.

<sup>(7)</sup> L. IMBERTI, *op. cit.*, spec. p. 33. Contra A. BASSI, *op. cit.*, p. 91, secondo cui «il carattere di mutualità consiste nella destinazione della società a soddisfare i bisogni

fuoriuscendo dallo scopo mutualistico del Codice civile che privilegia la «gestione di servizio»<sup>(8)</sup>; secondo altri, «il carattere di mutualità consiste nella destinazione della società a soddisfare i bisogni economici specifici dei soci, attraverso quella reciprocità di prestazioni tra ente ed aderenti e al connesso vantaggio»<sup>(9)</sup>.

Per quanto riguarda l'espressione «senza fini di speculazione privata», si vuole riconoscere un ulteriore compito alla cooperazione, cioè quello di contribuire alla realizzazione dei bisogni collettivi e non quello di massimizzare il profitto<sup>(10)</sup>.

L'affermarsi della cooperazione è, altresì, esemplificativa del “pluralismo” economico e produttivo accolto dalla Costituzione, che segna non solo il superamento del dualismo impresa pubblica-impresa privata, ma anche la fuoriuscita «dal modo di produzione e gestione capitalistico, concretizzando una forma di vera e propria socializzazione»<sup>(11)</sup>.

I caratteri tipizzanti le cooperative, ispirandosi all'art. 45 Cost., sembrano, tuttavia, trovare piena espressione nella cooperazione sociale a partire dallo scopo esplicito individuato dalla l. n. 381/1991 nel «perseguire l'interesse generale della comunità».

Nella medesima direzione, rilevano, altresì, due importanti decreti legislativi introdotti, nell'ambito del c.d. *Social Act*, in attuazione della l. delega n. 106/2016<sup>(12)</sup>. In particolare, si fa riferimento al d.lgs. n. 112/2017, che disciplina le imprese sociali<sup>(13)</sup>, attribuendo *ipso iure* alle cooperative sociali la qualifica di imprese sociali (art. 1, comma 4), e il d.lgs. n. 117/2017<sup>(14)</sup>, c.d. Codice del Terzo Settore (da ora CTS), che

---

economici specifici dei soci, attraverso quella reciprocità di prestazioni tra ente ed aderenti e al connesso vantaggio».

<sup>(8)</sup> Secondo V. BUONOCORE, *Un nuovo tipo di cooperativa?*, cit., qui p. 253, la gestione di servizio significa «svolgimento dell'attività (in modo esclusivo o prevalente) con i soci e nell'interesse dei soci».

<sup>(9)</sup> A. BASSI, *op. cit.*, qui p. 91.

<sup>(10)</sup> A. NIGRO, *Art. 45 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione – Rapporti economici*, Tomo III, Zanichelli, 1980, spec. pp. 32-36.

<sup>(11)</sup> A. NIGRO, *op. cit.*, qui p. 2.

<sup>(12)</sup> D. GAROFALO, *Il lavoro nel Terzo settore*, in *MGL*, 2018, spec. p. 92.

<sup>(13)</sup> L'art. 19, d.lgs. n. 112/2017 ha abrogato la precedente disciplina sulle imprese sociali contenuta nel d.lgs. n. 155/2006, cfr. A. FICI, *La nuova disciplina dell'impresa sociale. Una prima lettura sistematica*, in *ISoc*, 2017, n. 9, spec. p. 9.

<sup>(14)</sup> Su cui ampiamente, A. RICCOBONO, *Diritto del lavoro e Terzo settore. Occupazione e welfare partenariale dopo il d.lgs. n. 117/2017*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020.



annovera tra gli enti appartenenti a questa categoria le «imprese sociali, incluse le cooperative sociali» (art. 4, comma 1) <sup>(15)</sup>.

A tale proposito, la disciplina sulle cooperative sociali «risulta [oggi] dal combinato disposto da quanto previsto dalla legge speciale (n. 381/1991) e dalla legge generale (n. 112/2017 e per quanto rilevante il CTS)» <sup>(16)</sup>, con la precisazione che le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 112/2017 «si applicano nel rispetto della normativa specifica delle cooperative [sociali] ed in quanto compatibili» (art. 1, comma 4), il che evidenzia come la l. n. 381/1991 speciale prevale sulla disciplina generale.

Le cooperative sociali giocano un ruolo fondamentale, perché insieme alle organizzazioni di volontariato costituiscono la parte più rilevante del settore non *profit* collocandosi tra stato e mercato e rappresentando un nuovo modello occupazionale <sup>(17)</sup>. Infatti, esse configurano compagini associative imprenditoriali funzionalmente orientate a realizzare fini solidaristici di utilità sociale attraverso la mutualità cooperativa. In questi termini, le cooperative sociali rappresentano una peculiare «forma imprenditoriale a doppia garanzia», in quanto, da un lato, indirizzano la propria attività verso il bene comune e, dall'altro, intervengono a supporto e integrazione delle politiche statali, offrendo risposte concrete ai bisogni sociali <sup>(18)</sup>.

Come espressamente previsto dalla l. n. 381/1991, lo scopo solidaristico perseguito dalle cooperative sociali può realizzarsi attraverso due diverse «modalità» <sup>(19)</sup>: da un lato, si prevede «la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi» (art. 1, comma 1, lett. *a*) [c.d. cooperative di tipo A]; dall'altro, «lo svolgimento di attività diverse – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate» (art. 1, comma 1, lett. *b*) [c.d. cooperative di tipo B]. Tuttavia, una cooperativa sociale può svolgere entrambe le attività e cioè qualificarsi come cooperativa sociale «mista» a condizione che nello

---

<sup>(15)</sup> Le cooperative sociali sono individuate quali entità idonee «a perseguire il bene comune [e a favorire] l'inclusione e il pieno sviluppo della persona» (art. 1, d.lgs. n. 117/2017).

<sup>(16)</sup> P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, Il Mulino, 2018, qui p. 114.

<sup>(17)</sup> L. FERLUGA, *Il lavoro nelle cooperative sociali*, in *VTDL*, 2019, n° straordinario, spec. p. 1711.

<sup>(18)</sup> Sul punto v. G. FIORENTINI, *op. cit.*, spec. p. 1.

<sup>(19)</sup> M. MARIANI, *La legge 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali*, in *RIDL*, 1992, n. II, spec. p. 212.

statuto sia chiaramente indicato il collegamento funzionale tra le due attività e che l'organizzazione amministrativa della cooperativa sociale consenta la netta separazione delle gestioni relative alle attività esercitate, ai fini della corretta applicazione delle agevolazioni fiscali <sup>(20)</sup>.

Sempre sotto il profilo della disciplina applicabile, le cooperative sociali, rappresentando una *species* delle cooperative di produzione e lavoro <sup>(21)</sup>, sono soggette, altresì, alla l. n. 142/2001 sulla «posizione del socio lavoratore» di cooperativa <sup>(22)</sup>, il cui ambito di applicazione interessa le cooperative «nelle quali il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorativa da parte del socio» (art. 1, comma 1), richiedendosi, pertanto, un coordinamento tra la l. n. 381/1991 e la l. n. 142/2001.

Con quest'ultima il legislatore è intervenuto per «dare sistemazione» al rapporto che lega socio-lavoratore e società cooperativa, al fine di assicurare a coloro, che conferiscono il proprio lavoro nella compagine societaria, una gamma di tutele tipiche del diritto del lavoro – in precedenza non sempre riconosciute – a seconda della diversa forma di rapporto di lavoro (“ulteriore”) instauratasi oltre all'imprescindibile rapporto associativo <sup>(23)</sup>.

Si realizza, così, la *specialità* della figura del socio-lavoratore, che non solo presta la propria attività lavorativa, ma (anche) concorre e partecipa (o, meglio, dovrebbe) al processo decisionale, gestionale nonché ai risultati della società, alla formazione del capitale sociale e al rischio di impresa, come espressamente previsto dall'art. 1, comma 2, l. n. 142/2001 <sup>(24)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Circ. Min. lav. 8 ottobre 1996, n. 153.

<sup>(21)</sup> R. DEL PUNTA, *Diritto del lavoro e Terzo Settore*, in *RIDL*, 2001, f. 4, spec. pp. 329 ss.

<sup>(22)</sup> D. GAROFALO, *Il socio lavoratore delle cooperative sociali*, in D. GAROFALO, M. MISCIONE (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa: L. n. 142/2001 e provvedimenti attuativi*, Ipsoa, 2002, spec. p. 51; A. PIZZOFERRATO, *Socio volontario e riforma del lavoro cooperativo*, in L. MONTUSCHI, P. TULLINI (a cura di), *Lavoro e cooperazione tra mutualità e mercato. Commento alla legge 3 aprile 2001, n. 142*, 2002, Giappichelli, spec. p. 141.

<sup>(23)</sup> F. AMATO, *La tutela economica prevista per il socio-lavoratore dalla legge n. 142/2001*, in *DRI*, 2002, n. 2, spec. pp. 189 ss.

<sup>(24)</sup> M. MISCIONE, *La nozione universale del socio lavoratore*, in D. GAROFALO, M. MISCIONE (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa: L. n. 142/2001 e provvedimenti attuativi*, Ipsoa, 2002, spec. pp. 30-35.

La figura del socio-lavoratore connota, inoltre, il sistema di *governance* partecipativo della cooperativa sociale, che evoca le finalità dell'economia sociale, incorporando uno spirito solidaristico molto forte idoneo a considerare in *primis* i bisogni della persona <sup>(25)</sup>. Sono, infatti, i soggetti che fanno parte di questa economia (cooperative, associazioni, fondazioni, imprese sociali, società di mutuo soccorso) a svolgere un nuovo «ruolo di innovazione sociale», in quanto contribuiscono a una transizione giusta, creando posti di lavoro anche per quei soggetti che si trovano in una posizione di maggiore debolezza, come donne, giovani, persone con disabilità o ad altro titolo svantaggiate <sup>(26)</sup>.

## 2. La composizione soggettiva delle cooperative sociali

Le cooperative sociali rappresentano una *species* del *genus* cooperativo, in quanto le peculiarità ad esse connesse derivano, sia dallo scopo esplicito solidaristico, sia dalla pluralità di modelli contrattuali utilizzabili. Infatti, la compagine societaria delle cooperative sociali risulta essere più variegata rispetto alle altre società cooperativistiche <sup>(27)</sup>. Invero, la presenza di altri soggetti di seguito menzionati caratterizza le cooperative sociali, ma non incide sulla tipologia di rapporto di lavoro intrattenuto dai soci-lavoratori soggetti alla disciplina della l. n. 142/2001.

Il novero di soggetti coinvolti nelle cooperative sociali, rispetto al *genus* cooperativo, è più articolato, perché, oltre ai soci (lavoratori) ordinari, ai soci sovventori e ai lavoratori non soci (assunti con qualsiasi forma contrattuale), possono essere presenti «soci volontari» (art. 2, l. n. 381/1991) e «persone [lavoratori soci] svantaggiate» (art. 4, l. n. 381/1991), la cui presenza è obbligatoria nelle cooperative sociali di tipo B <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> E. DAGNINO, *Diritto del lavoro ed economia sociale: appunti per una ricerca*, in *DRI*, 2021, spec. pp. 1058-1060.

<sup>(26)</sup> B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, “Manifesto” *il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo “oltre” il manifesto*, in *Centre for Study of European Labour Law “Massimo D’Antona”*, 2023, spec. p. 23.

<sup>(27)</sup> G. BOLEGO, *I rapporti di lavoro dei soci di cooperativa sociale*, in *ISoc*, 2006, n. 4, spec. p. 17.

<sup>(28)</sup> L. VENDITTI, *Cooperative sociali e prestazioni di lavoro*, in *DML*, 2007, n. 3, spec. p. 387.

Alle varie categorie di soci che possono far parte della cooperativa sociale la l. n. 381/1991 dedica specifiche disposizioni <sup>(29)</sup>.

In ordine: i soci ordinari investono le proprie energie lavorative nell'impresa sociale e partecipano alla determinazione delle strategie aziendali e al conseguente rischio d'impresa; i soci sovventori possono essere anche persone giuridiche pubbliche o private, purché nei loro statuti sia previsto il finanziamento e lo sviluppo delle attività delle cooperative interessate (art. 11); i soci volontari svolgono la propria attività gratuitamente con finalità di solidarietà sociale (art. 2); le persone svantaggiate concorrono all'attività produttiva, immettendosi nel mercato del lavoro (art. 4).

Una riflessione merita, in primo luogo, la posizione del socio volontario, che può essere presente, sia nelle cooperative sociali di tipo A, sia di tipo B e, in secondo luogo, la figura del lavoratore [socio] «persona svantaggiata», che caratterizza le cooperative sociali c.d. di tipo B. Sono proprio quest'ultime ad assolvere una «funzione pienamente sociale» <sup>(30)</sup>, perché attraverso l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (e disabili) riescono a includere nel mercato del lavoro quei soggetti che si trovano in una posizione di maggiore debolezza, col fine di garantire loro un lavoro dignitoso e regolarmente retribuito.

## 2.1. (segue) I soci volontari

Nelle cooperative sociali, oltre ai soci ordinari, gli statuti possono prevedere l'impiego di soci volontari, che prestano la loro attività gratuitamente (art. 2, comma 1, l. n. 381/1991), salvo il rimborso delle spese effettivamente sostenute e documentate (comma 4). La presenza di soci volontari rimane, comunque, solo eventuale e non obbligatoria <sup>(31)</sup>.

I soci volontari, inoltre, devono essere iscritti nell'apposita sezione del libro dei soci, senza superare in numero il 50% dei soci ordinari (comma 2). La *ratio* di tale limite è riconducibile al fatto che l'apporto di lavoro gratuito può alterare la concorrenza del mercato a favore delle imprese a vocazione solidaristica, perché il costo del lavoro risulta essere inferiore

---

<sup>(29)</sup> L. F. PAOLUCCI, *Disciplina delle cooperative sociali. Legge 8 novembre 1991, n. 381*, in *NLCC*, 1997, spec. p. 1355.

<sup>(30)</sup> L. F. PAOLUCCI, *op. cit.*, qui p. 1358.

<sup>(31)</sup> M. MARIANI, *op. cit.*, spec. p. 209.

rispetto alle altre imprese *profit* <sup>(32)</sup>. Infatti, le cooperative sociali, pur collocandosi in una posizione peculiare in ragione dello scopo di utilità sociale perseguito, vanno comunque incluse tra i soggetti che utilizzano lo schema cooperativistico per l'esercizio di un'attività economica <sup>(33)</sup>. Questo significa che le cooperative sociali operano sul mercato e forniscono beni o servizi che potrebbero essere offerti anche da imprese che perseguono uno scopo lucrativo: pertanto, l'utilizzo di lavoro gratuito rappresenta un vantaggio sul piano della competitività e consente loro di fornire servizi ad un prezzo inferiore.

Per quanto concerne i profili lavoristici, la disposizione prevede l'inapplicabilità ai soci volontari dei contratti collettivi e delle norme di legge in materia di lavoro subordinato e autonomo, ad eccezione delle norme in materia di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali (comma 3).

Con particolare riferimento al rapporto intercorrente tra cooperativa sociale e socio volontario, prima della riforma del 2001 sulla posizione del socio lavoratore di cooperativa, la prestazione lavorativa gratuita erogata dal socio volontario veniva considerata come conferimento sociale, in quanto adempimento del contratto associativo <sup>(34)</sup>. Si rileva, quindi, come tale impostazione fosse legata alla teoria dell'unicità del rapporto tra socio lavoratore e cooperativa.

La l. n. 142/2001 ha cambiato prospettiva, in quanto ha riconosciuto un «ulteriore» rapporto di lavoro, oltre a quello associativo tra le parti di natura subordinata, autonoma o «in qualsiasi altra forma» per il raggiungimento degli scopi sociali (art. 1, comma 3). A tale proposito, si discute circa l'applicabilità, o meno, della l. n. 142/2001 anche ai soci *volontari* di cooperativa, oltre a quelli ordinari <sup>(35)</sup>.

Autorevole dottrina sostiene che la riforma non si applichi ai soci volontari, ritenendo che la previsione dell'art. 2, comma 3, l. n. 381/1991, per cui «ai soci volontari non si applicano [...] le norme di legge in materia di lavoro subordinato e autonomo», porti ad escludere la configurabilità di un *qualunque* rapporto di lavoro tra il socio volontario e la cooperativa

---

<sup>(32)</sup> L. FERLUGA, *op. cit.*, spec. p. 1724.

<sup>(33)</sup> G. BOLEGO, *op. cit.*, spec. p. 17.

<sup>(34)</sup> A. PIZZOFERRATO, *op. cit.*, spec. p. 143.

<sup>(35)</sup> M. LAMBERTI, *Il lavoro nel terzo settore: occupazione, mercato e solidarietà*, Giappichelli, 2005, spec. p. 271; A. SARTORI, *Le cooperative sociali. Profili giuslavoristici*, in *VTDL*, 2017, n. 2, spec. p. 438.

sociale <sup>(36)</sup>. In questo modo, l'attività prestata dal socio volontario non potrebbe neppure essere ricondotta sotto l'ombrello dell'espressione «qualsiasi altra forma», la quale presupporrebbe un rapporto di lavoro. C'è, invece, chi sostiene l'applicabilità della l. n. 142/2001 anche al socio volontario, ritenendo che l'utilizzo da parte del legislatore della formula espressa «qualsiasi altra forma» di lavoro potrebbe inglobare anche «il negozio atipico [...] di lavoro volontario, che si affiancherebbe al rapporto associativo in essere», per il perseguimento degli scopi sociali <sup>(37)</sup>. Perdipiù, non sarebbe esclusa la possibilità che «l'ulteriore» rapporto di lavoro potesse avere ad oggetto l'esecuzione della prestazione a titolo gratuito <sup>(38)</sup>. Secondo tale orientamento – posto che l'unico elemento che caratterizza la figura del socio volontario è rappresentato dalla gratuità della prestazione – si potrebbero estendere le «garanzie costituzionali fondamentali» anche a tali soci, cui spetterebbero, in via interpretativa, i diritti alla dignità umana e professionale, alla riservatezza, alla protezione dei dati personali, all'immagine, alla salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, i divieti di discriminazione, i diritti di riunione e di associazione, i diritti di formazione professionale e continua <sup>(39)</sup>. Tali diritti dovrebbero essere riconosciuti a prescindere dal fatto che l'attività lavorativa sia svolta da un socio volontario, anziché dal classico lavoratore subordinato <sup>(40)</sup>. Invero, «la tutela dei diritti della persona del lavoratore non può essere circoscritta al tipo legale di lavoro subordinato, ma deve trovare applicazione in tutti i negozi, tipici o atipici, in cui sia dedotta un'obbligazione lavorativa» <sup>(41)</sup>.

<sup>(36)</sup> D. GAROFALO, *Il significato dell'espressione «qualsiasi altra forma»*, in D. GAROFALO, M. MISCIONE (a cura di), *La nuova disciplina del socio lavoratore di cooperativa: L. n. 142/2001 e provvedimenti attuativi*, Ipsa, 2002, spec. pp. 50-51; D. SIMONATO, *Il lavoro del socio di cooperativa*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, vol. II, t. 1, Utet, 2007, spec. p. 106; M. MISCIONE, *Il socio lavoratore di cooperativa – Regolamentazione forte dopo la legge n. 142/2001*, in *DPL*, 2001, n. 34, spec. p. III.

<sup>(37)</sup> A. PIZZOFERRATO, *op. cit.*, qui p. 147; G. BOLEGO, *op. cit.*, spec. p. 40.

<sup>(38)</sup> G. BOLEGO, *op. cit.*, spec. p. 39.

<sup>(39)</sup> A. PIZZOFERRATO, *op. cit.*, spec. p. 148; F. BANO, *op. cit.*, spec. p. 299, che richiama l'idea di uno «statuto professionale» a partire da un concetto ampio di lavoro, comprensivo del lavoro non remunerato, fra cui il volontariato.

<sup>(40)</sup> G. BOLEGO, *op. cit.*, spec. p. 41.

<sup>(41)</sup> A. PIZZOFERRATO, *op. cit.*, qui p. 149.

Il nodo non è stato ad oggi chiaramente sciolto, sicché i dubbi interpretativi in merito all'applicabilità o meno della l. n. 142/2001 al socio volontario permangono, a causa della scarsa disciplina *ex art. 2*, l. n. 381/1991, che dovrebbe essere rivista in coordinamento con la riforma del 2001. Per questo, pare auspicabile un intervento del legislatore, per chiarire e puntualizzare meglio la posizione del socio volontario di cooperativa e il rapporto che può instaurare con essa.

## 2.2. (segue) I lavoratori [soci] persone svantaggiate

La l. n. 381/1991 impone l'inserimento nelle cooperative sociali c.d. di tipo B di persone svantaggiate, per garantire loro un lavoro regolarmente retribuito, in coerenza con la finalità sociale di tale modello d'impresa, che consiste primariamente nell'offrire occasioni di lavoro a persone con oggettive difficoltà a trovare altrimenti un'occupazione. Questi soggetti possono trovare all'interno della cooperativa sociale di tipo B un ambiente di lavoro che tenga sì conto delle vulnerabilità di ciascuno, ma che comunque consenta a tutti di concorrere all'attività di produzione di beni e servizi.

Diversamente, nelle cooperative sociali c.d. di tipo A, l'attività svolta riguarda la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi, pertanto, in questo caso, è irrilevante l'inserimento di lavoratori svantaggiati<sup>(42)</sup>, ma come già detto nulla osta alla presenza di tala categoria di soggetti<sup>(43)</sup>. La previsione di persone svantaggiate è, quindi, necessaria per poter parlare di uno dei due tipi di cooperativa previsti dalla legge, a differenza dei soci volontari che sono solo "eventuali" e non necessari<sup>(44)</sup>.

Per le cooperative sociali c.d. di tipo B, l'art. 4, comma 2, l. n. 381/1991 prevede che la quota di persone svantaggiate inserite non possa essere inferiore al 30% dei lavoratori e che la «condizione di persona svantaggiata [debba] risultare da documentazione proveniente dalla pubblica amministrazione». A tale riguardo, il computo della quota viene effettuato "per teste" e non pro rata, in base alle ore effettivamente svolte da ciascuno<sup>(45)</sup>. Il criterio utilizzato è, dunque, in linea con la *ratio* della

---

<sup>(42)</sup> L. F. PAOLUCCI, *op. cit.*, spec. p. 1354.

<sup>(43)</sup> A. SARTORI, *op. cit.*, spec. p. 432.

<sup>(44)</sup> M. MARIANI, *op. cit.*, spec. p. 215.

<sup>(45)</sup> Interpello Min. lav. 20 luglio 2015, n. 17.

legge di creare opportunità lavorative per quelle persone che avrebbero difficoltà a procurarsi autonomamente occasioni d'impiego, a causa della situazione di fragilità anche laddove si richieda una prestazione lavorativa a tempo pieno. Inoltre, la quota minima prevista dalla legge viene fissata nella misura del 30% e non a livelli maggiori, perché una percentuale più elevata potrebbe trasformare le cooperative in veri e propri "ghetti" molto lontani dai contesti d'impresa<sup>(46)</sup>. In questo modo, invece, le persone svantaggiate e con disabilità possono operare in maniera integrata con i lavoratori normodotati, sperimentando un ruolo lavorativo "normale".

Per di più, si dispone che i lavoratori svantaggiati debbano essere soci della cooperativa, se tale posizione è compatibile con le condizioni di ognuno. La legge prende atto del fatto che non sempre è possibile sommare la duplice veste di socio e lavoratore, in relazione alla situazione personale, da verificare caso per caso. In sostanza, i regolamenti interni delle cooperative sociali devono contemplare, oltre ai soci lavoratori ordinari, anche le persone svantaggiate, come semplici lavoratori (non soci) oppure come soci ordinari<sup>(47)</sup>. Tuttavia, se il lavoratore svantaggiato è anche socio della cooperativa trova applicazione la l. n. 142/2001. L'art. 4, comma 1 definisce, inoltre, in modo puntuale chi sono le persone svantaggiate ai sensi della l. n. 381/1991, ricomprendendo non solo i portatori di disabilità di tipo psicofisico, ma anche di disagio di carattere sociale<sup>(48)</sup>. Sono, infatti, ricompresi «gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno». L'elenco, però, non è tassativo, perché tramite l'intervento governativo è possibile allargare il novero dei soggetti protetti, comprendendo anche coloro che si trovano in «condizioni di rischio e di insicurezza sociale»<sup>(49)</sup>.

---

<sup>(46)</sup> A. BARILLARI, *Il diritto al lavoro delle persone con disabilità*, in *Disabilità: divieto di discriminazione e obbligo di accomodamento ragionevole delle posizioni dei lavoratori – I quaderni dei diritti*, 2018, n. 5, spec. p. 182.

<sup>(47)</sup> G. BOLEGO, *op. cit.*, spec. p. 35; M. LAMBERTI, *op. cit.*, spec. p. 142; R. DEL PUNTA, *op. cit.*, spec. pp. 329 ss.

<sup>(48)</sup> A. SARTORI, *op. cit.*, spec. pp. 432-433.

<sup>(49)</sup> L. F. PAOLUCCI, *op. cit.*, qui p. 1358, che rileva, inoltre, delle criticità con riferimento alla disposizione, perché, da un lato, si limita a indicare una percentuale minima



La legge, al fine di incentivare l'assunzione di persone svantaggiate, così come definite ai sensi dell'art. 4, comma 1, prevede l'azzeramento della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale (comma 3). Va precisato che, in seguito all'entrata in vigore della l. n. 193/2000, la riduzione dell'aliquota contributiva non è pari a zero, ma è solo ridotta per le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, gli *ex degenti* di ospedali psichiatrici giudiziari e le persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno (comma 3-*bis*).

La l. n. 381/1991 persegue, dunque, la finalità di promuovere le cooperative sociali, che fino a quel momento non avevano un formale riconoscimento da parte del legislatore.

### 3. La “metamorfosi” delle cooperative sociali c.d. di tipo B

La l. n. 381/1991 sulle cooperative sociali, nel dettare una disciplina *ad hoc* per quelle c.d. di tipo B, riconosce ad esse un ruolo importante, che diviene ancora più significativo se si considera quanto previsto dalla l. n. 68/1999 e s.m.i. <sup>(50)</sup> e dal d.lgs. n. 276/2003. In tale contesto, le cooperative sociali sono ritenute capaci di realizzare l'obiettivo di inserimento e integrazione lavorativa delle persone disabili nel mondo del lavoro. Il *medium* è quello degli “strumenti convenzionali” contemplati dagli artt.

---

di soggetti svantaggiati non precisando le conseguenze in caso di mancato raggiungimento della quota da parte della cooperativa sociale e, dall'altro, il riferimento alla documentazione proveniente dalla PA, che è troppo generica e può portare ad abusi ed equivoci.

<sup>(50)</sup> La l. n. 68/1999 è stata più volte modificata da importanti provvedimenti, come la l. n. 247/2007, la l. n. 92/2012 ma soprattutto il d.lgs. n. 151/2015 su cui v. rispettivamente M. C. CIMAGLIA, *La riforma del diritto al lavoro dei disabili*, in M. MAGNANI, A. PANDOLFO, P. A. VARESI (a cura di), *Previdenza, mercato del lavoro, competitività. Commentario alla legge 24 dicembre 2007, n. 247 e al decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133*, Giappichelli, 2008, spec. pp. 296-328; M. GIOVANNONE, A. INNESTI, *L'attuazione del diritto al lavoro dei disabili*, in M. MAGNANI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La nuova riforma del lavoro. Commentario alla legge 28 giugno 2012, n. 92 recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*, Giuffrè, 2012, spec. pp. 431 ss.; D. GAROFALO, *Le modifiche alla l. n. 68/1999: semplificazione, correttivi, competenze*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Semplificazioni sanzioni ispezioni nel Jobs Act 2. Commento ai d.lgs. 14 settembre 2015, nn. 149 e 151*, Cacucci, 2016, spec. pp. 23 ss.

11, 12 e 12-*bis* della l. n. 68/1999 e dall'art. 14 del d.lgs. n. 276/2003<sup>(51)</sup>.

Gli interventi del legislatore poc'anzi citati, che individuano espressamente le cooperative sociali tra le parti stipulanti le convenzioni, vogliono, da un lato, aumentare la possibilità – per le persone con disabilità e svantaggiate – di accedere a un'occupazione regolare e, dall'altro, valorizzare il ruolo delle cooperative sociali all'interno del territorio in cui operano.

Invero, le cooperative sociali c.d. di tipo B possono essere definite “imprese ecologiche”, perché reintegrano nel processo produttivo persone, che vengono sottratte dal controllo sociale, trasformandole da «oggetti di assistenza in produttori, generatori di valore per sé e per gli altri»<sup>(52)</sup>. Discende, pertanto, un ruolo fondamentale della cooperativa per quanto concerne la formazione, in quanto questa consente ai soggetti inseriti di acquisire nuove competenze e una determinata professionalità, spendibili nel mercato del lavoro<sup>(53)</sup>. Perdipiù, ciò permette alla persona di essere indipendente da eventuali aiuti familiari, che diventano totalmente o parzialmente superflui.

Si assiste, pertanto, a una progressiva “metamorfosi” del ruolo della cooperazione sociale, che non soddisfa più logiche meramente assistenziali, ma si spinge oltre, realizzando un modello di *social business*<sup>(54)</sup> improntato su processi di *diversity management*<sup>(55)</sup>. Lavorare in cooperativa non significa solo realizzazione professionale, ma anche privata ed emotiva della persona con disabilità o svantaggiata.

Le considerazioni fin qui sviluppate fanno della cooperazione sociale un modello d'impresa sostenibile in grado di produrre benefici non solo per i propri membri (tra i quali le persone svantaggiate e disabili), ma anche per la comunità in cui opera, in termini di esternalità positive<sup>(56)</sup>. Tali

<sup>(51)</sup> Cfr. il contributo di M. DE FALCO, in questo *Fascicolo*.

<sup>(52)</sup> F. SCALVINI, *La cooperazione sociale di inserimento lavorativo*, in *ISoc*, 2006, qui pp. 21-22.

<sup>(53)</sup> C. BORZAGA, *op. cit.*, spec. p. 115.

<sup>(54)</sup> Sul punto v. G. CRISTOFORO, M. CAPRINI, *Corporate Social Innovation. Processi di accelerazione dell'innovazione e di rigenerazione*, in *ISoc*, 2015, n. 5, spec. p. IV, secondo cui il *social business* è volto alla creazione di sistemi di impresa autosostenibili equi, replicabili in grado di creare valore condiviso per l'intera società.

<sup>(55)</sup> F. MALZANI, *Dal collocamento mirato al diversity management. Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione nella prospettiva di genere*, in *RDSS*, 2019, n. 4, spec. p. 725.

<sup>(56)</sup> G. CAPO, *Le cooperative di comunità*, in *GComm*, 2021, n. 4, spec. pp. 616 ss.

effetti positivi si sostanziano nella capacità della cooperativa di ridurre il rischio di marginalizzazione delle persone vulnerabili, creando opportunità di lavoro soddisfacenti e regolarmente retribuite<sup>(57)</sup>. Ulteriori profili di forza, che rendono le cooperative sociali “speciali” rispetto alle imprese tradizionali, sono l’ambiente e l’organizzazione del lavoro. In particolare, la cooperativa presenta una struttura capace di valorizzare la persona inserita, attraverso l’attribuzione di specifiche mansioni, che tengono conto della situazione di fragilità di ognuno. Questo crea forte interdipendenza tra le persone all’interno del processo produttivo e il rafforzamento delle relazioni, perché “dove non arriva il collega, arriva quello vicino”.

Quindi, il modello della cooperazione sociale va oltre la semplice “economia d’impresa”, perché l’obiettivo è quello di risolvere i problemi sociali ed economici della collettività, per contribuire alla giustizia sociale<sup>(58)</sup>. Tutto questo in attuazione del Settimo principio della Dichiarazione d’Identità Cooperativa adottata dall’*International Cooperative Alliance* nel 1995<sup>(59)</sup>, secondo cui le cooperative «lavorano per lo sviluppo sostenibile delle loro comunità attraverso politiche approvate dai loro soci».

#### 4. Il caso Arte e Libro Società Cooperativa sociale ONLUS: a) struttura e sviluppo

Un esempio virtuoso e genuino di cooperativa sociale, operante nel territorio del Friuli Venezia Giulia in provincia di Udine, è *Arte e Libro Società Cooperativa sociale ONLUS* (d’ora in poi, *Arte e Libro*).

<sup>(57)</sup> In tale prospettiva le cooperative sociali possono costituire società *benefit*, perché in grado di generare un “beneficio comune”, cioè «il perseguimento [...] di uno o più effetti positivi, o la riduzione degli effetti negativi» (art. 1, comma 378, l. n. 208/2015). Sul punto v. M. SQUEGLIA, *Le società benefit e il welfare aziendale. Verso una nuova dimensione della responsabilità sociale delle imprese*, in *DRI*, 2020, n. 1, spec. pp. 67 ss.

<sup>(58)</sup> S. DEPEDRI, S. TURRI, *Dalla funzione sociale alla cooperativa di comunità: un caso studio per discutere sul flebile confine*, in *ISoc*, 2015, n. 5, p. 67; C. LAUNIO, M. C. B. SOTELO, “Concern for community”: *Case of cooperatives in the Cordillera region, Philippines*, in *Journal of Co-operative Organization and Management*, 2021, spec. p. 9.

<sup>(59)</sup> Su cui ampiamente MACPHERSON, *Cooperative’s concern for the community: from members towards local communities’ interest*, Euricse Working Papers, n. 46|13 2012.

L'obiettivo è, quindi, quello di presentare questa realtà locale, per vedere come essa applica l'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 e quali sono i benefici prodotti, al fine di incentivare tutte quelle cooperative sociali di tipo B, che ancora non lo utilizzano. Sotto questo profilo, infatti, *Arte e Libro* si è dimostrata all'avanguardia, perché all'interno della regione è una delle poche ad aver stipulato tale tipo di convenzioni.

*Arte e Libro* nasce nel 1984 come cooperativa sociale di tipo B finalizzata all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Successivamente (nel 2010), attraverso una fusione per incorporazione con una cooperativa sociale di tipo A, si costituisce a scopo plurimo A+B. Tale processo ha aperto nuove opportunità di sviluppo e crescita per tutti i suoi membri, consentendo così ad *Arte e Libro* di raggiungere risultati ben superiori, rispetto a quelli che avrebbe potuto realizzare singolarmente. La natura dell'attività è, quindi, "mista", in quanto composta da due "anime": quella socio-educativa (A) e quella finalizzata all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (B), ove l'una è funzionale all'altra. Questo significa che da una parte i lavoratori inseriti in B usufruiscono dei servizi di A e, dall'altra, i lavoratori che usufruiscono dei servizi di A (come percorsi formativi), possono essere assunti in futuro nella parte B.

La *mission* dichiarata dai (soci-)lavoratori è quella di essere "imprenditori sociali", cioè fare impresa nel sociale, creando e garantendo un equilibrio tra il *profit* necessario alla vita stessa dell'azienda e il capitale umano, che rappresenta la risorsa più preziosa. *Arte e Libro* si propone, pertanto, di migliorare la qualità della vita, privilegiando la persona e la sua unicità, concorrendo al benessere della collettività. In tale contesto, *Arte e Libro* compie molteplici attività per: consentire la realizzazione personale e professionale delle persone svantaggiate e disabili coinvolte; dare supporto al sistema di *welfare* statale; sviluppare la consapevolezza che la diversità rappresenta un "valore" da condividere e, infine, promuovere una cultura "inclusiva". *Arte e Libro* assolve, così, una funzione importante per la comunità locale in cui opera e per tutti i suoi soci e lavoratori, che partecipano all'impresa.

Vedremo, ora, come *Arte e Libro* si è evoluta nel tempo, soprattutto, con riferimento all'utilizzo dello strumento convenzionale art. 14, d.lgs. n. 276/2003, che ha permesso alla cooperativa di crescere non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche qualitativo.

#### 4.1. (segue) b) L'attività di inserimento lavorativo ex art. 14, d.lgs. n. 276/2003

L'inserimento lavorativo tramite convenzione art. 14, d.lgs. n. 276/2003 rientra tra le attività della "parte B" di *Arte e Libro*, che consente alle persone con disabilità di essere coinvolte direttamente nel processo produttivo. In questo modo, il lavoro diventa veicolo di formazione e di integrazione sociale.

*Arte e Libro* ha stipulato la sua prima convenzione nel 2018 dopo aver creato una struttura solida e definita, che le ha permesso (e che le permette tuttora) di soddisfare le esigenze delle imprese, rispettando determinati *standard*. Il cambio di mentalità e la capacità di *Arte e Libro* di rispondere efficacemente alle richieste del *profit* ha consentito di instaurare un dialogo importante. Infatti, oggi, *Arte e Libro* collabora stabilmente con alcune imprese del territorio friulano, grazie alla credibilità e affidabilità, che ha acquisito nel tempo, e alla puntualità nell'esecuzione delle commesse di lavoro che le sono state affidate.

Le aziende che hanno stipulato con *Arte e Libro* delle convenzioni ai sensi dell'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 sono ben quattro: *Biofarma Group* (settore farmaceutico), *Ramo S.r.l.*, *PMP Industries S.p.A.* e, da ultimo, *Danieli* (operanti nel settore metalmeccanico).

La prima convenzione è stata stipulata con *Biofarma Group* nel 2018 e per tre volte rinnovata, portando gli inserimenti lavorativi da sei a dieci persone con disabilità. Questo dimostra la stabilità del legame tra le due realtà e la fiducia che l'azienda ha riposto in *Arte e Libro*, in quanto capace di rispondere prontamente alle sue richieste. Le attività oggetto della commessa riguardano il *packaging* di prodotti biomedicali.

Qualche anno dopo, nel 2020, *Arte e Libro* ha stipulato la seconda convenzione quadro con *Ramo S.r.l.*, successivamente rinnovata, che attiene l'assemblaggio di componenti d'arredo e coinvolge complessivamente due lavoratori (prima del rinnovo vi era solo una persona).

Già le prime convenzioni hanno avuto degli esiti positivi per tutti i soggetti coinvolti: cooperativa, impresa e persona con disabilità. Infatti, nel 2021 è stata conclusa una terza convenzione con *PMP Industries S.p.A.*, che interessa sette lavoratori con disabilità (più un tutor non disabile) occupati nell'assemblaggio e nel collaudo di valvole, attraverso l'impiego di un macchinario dato in comodato da *PMP Industries S.p.A.* ad *Arte e Libro*. Inoltre, nel caso di lavorazioni straordinarie, parte dei lavoratori vengono inviati a supporto presso l'impresa committente. Vi è,

pertanto, flessibilità da parte di *Arte e Libro* nell'intervenire per rispondere alle necessità che possono sorgere.

Infine, è in corso di definizione un ulteriore accordo con una primaria azienda del settore metalmeccanico-siderurgico, per l'assunzione di quattro persone, che svolgeranno compiti inerenti la digitalizzazione e la dematerializzazione di documenti.

Alla luce del quadro così delineato, le persone con disabilità occupabili ai sensi della l. n. 68/1999, che sono assunte nella "parte B" tramite art. 14, d.lgs. n. 276/2003, sono complessivamente ventitré e comprendono gran parte degli inserimenti lavorativi, perché a queste si aggiungono solo due persone con disabilità e tre persone svantaggiate, assunte non attraverso una convenzione.

Per realizzare le commesse di lavoro *Arte e Libro* ha approntato idonei laboratori, ove, per effettuare separatamente la lavorazione richiesta da ciascuna impresa committente, quasi a costituire per ognuna una "azienda nell'azienda".

Tutte le attività sono svolte presso la cooperativa, pertanto non c'è esternalizzazione presso l'impresa mandante. Il motivo riconducibile a tale scelta è quello di accogliere e includere (soprattutto) le persone con particolari fragilità, che, in un contesto lavorativo "aperto", non potrebbero trovare collocazione. Le imprese *profit*, per loro natura, hanno difficoltà a far convivere l'inserimento lavorativo di una persona con grave disabilità o svantaggio con l'ordinaria realtà aziendale, perché il contesto non lo permette, se non con grandi difficoltà per tutti i soggetti coinvolti. Invece, la struttura organizzativa della cooperativa può supplire ad un eventuale *deficit* di personale, attraverso l'impiego temporaneo di altre risorse umane già presenti.

L'utilizzo crescente e genuino delle convenzioni *ex art. 14* da parte di *Arte e Libro* ha reso la Cooperativa un vero e proprio modello di riferimento per altre realtà locali, che non conoscono (ancora) tale strumento. In tal senso, *Arte e Libro* si è fatta promotrice dell'inclusione lavorativa tramite convenzione, grazie anche al coordinamento con *Futura società cooperativa sociale ONLUS*, che insiste nel medesimo territorio, e le istituzioni locali, al fine di costruire un sistema integrato di relazioni tra gli *stakeholder*.

## 5. Alcune considerazioni conclusive

Mettendo da parte la positiva esperienza operante in provincia di Udine, di *Arte e Libro Società Cooperativa sociale ONLUS*, non v'è dubbio che l'interazione tra la disciplina speciale del 1991 e quella generale del 2001 risente della diversa finalità dei due provvedimenti, agevolare in qualsiasi modo l'inserimento lavorativo degli svantaggiati la prima, tutelare il socio di cooperativa, in tal modo proteggendo il mercato la seconda. Non è un caso che la casistica del salario "povero" incostituzionale riguardi prevalentemente proprio le cooperative, sociali o non che siano, salvo a non accettare la posizione di chi sostiene che la migliore occupazione remunerata dignitosamente non sia un valore assoluto ma vada letta come "la migliore possibile" comparata al nulla, il che non scandalizza più di tanto pur se attenta alla libera concorrenza. Ed allora in prospettiva evolutiva ogni futuro intervento legislativo oltre che recuperare una dose sufficiente di organicità della disciplina deve puntare a individuare il giusto punto di equilibrio tra tali contrapposte esigenze, che costituisce ormai la caratteristica di tutti gli interventi che vedono coinvolta la libertà di impresa, alla luce del riformulato art. 41 della Costituzione.

### Abstract

#### Il lavoro nelle cooperative sociali c.d. di tipo B: quando la forma è sostanza

**Obiettivi:** L'obiettivo del saggio è quello di esaminare la disciplina sulle cooperative sociali, per comprendere l'evoluzione di tale realtà nel contesto economico e sociale, anche attraverso la presentazione di un caso studio. **Metodologia:** La metodologia utilizza l'analisi giuridica e la presentazione di un caso pratico presente nel territorio friulano. **Risultati:** Le cooperative sociali c.d. di tipo B, per il ruolo che rivestono, costituiscono un modello d'impresa sociale che concilia sostenibilità, inclusione e produttività. **Limiti e implicazioni:** L'art. 14, d.lgs. n. 276/2003 viene letto alla luce di una specifica realtà del territorio non considerando altri contesti. Questo può portare a una visione limitata del fenomeno. **Originalità:** Presentazione di un caso studio "Arte e Libro Società cooperativa sociale ONLUS", per comprendere il dato normativo e l'evoluzione della cooperazione sociale nel tempo.

**Parole chiave:** cooperative sociali c.d. di tipo B, persone con disabilità, sostenibilità, inclusione.

**Work in type B social cooperatives: when form is substance**

**Purpose:** The aim of the essay is to examine the discipline on social cooperatives, to understand the evolution of this reality in the economic and social context, by presenting a case study. **Methodology:** The methodology adopted follows a legal analysis and presentation of a practical case present in the territory of Friuli Venezia Giulia. **Findings:** The type B social cooperatives constitute a model of social enterprise that reconciles sustainability, inclusion, and productivity. **Research limitations/implications:** The application of art. 14, decree no. 276/2003 concerns a specific reality of the territory not considering other contexts. This can lead to a limited view of the phenomenon. **Originality:** Presentation of a case study “Arte e Libro Società cooperativa sociale ONLUS” to understand the law and the evolution of social cooperation over time.

**Keywords:** type B social cooperatives, people with disabilities, sustainability, inclusion.



# *Interventi* **Buone pratiche**

## **Sinergie per il lavoro: alleanze territoriali per l'inclusione**

*Federica Castellucci\**

### **1. Introduzione**

Mestieri Lombardia è un'agenzia no profit per il lavoro, autorizzata e accreditata, presente con 17 sedi in tutta la Regione Lombardia, ma allo stesso tempo è un consorzio di cooperative sociali per cui l'azione delle proprie agenzie locali è espressione anche degli attori della propria base sociale che operano su quel territorio. Da questa duplice natura emerge la sua *mission* che è quella di «promuovere opportunità di lavoro per tutti e tutte, con particolare attenzione alla fasce più deboli della popolazione, concorrendo alla realizzazione di processi di inclusione e coesione sociale». Ricapitolare di cosa si occupa Mestieri Lombardia permette di sottolineare che la sensibilità al tema dell'inserimento lavorativo di persone con disabilità non è casuale.

In particolare, le convenzioni ex art. 14 sono un tema che negli ultimi anni ha impegnato Mestieri Lombardia con diverse progettualità, finanziate nell'ambito del bando «Abili al Lavoro» di Fondazione Cariplo, entro diversi territori, fra cui Cremona, Como, Sondrio e primo fra tutti Mantova dove è stato condotto il progetto «Sinergie per il lavoro» fra il 2020 e il 2022, attività finanziata da Fondazione Cariplo e coordinata dal capofila Sol.Co. Mantova con il supporto della Provincia.

---

\* *Consorzio Mestieri Lombardia.*

## 2. Il progetto

Il progetto «Sinergie per il Lavoro» nasce con l'intento chiaro, e anche ambizioso, di aumentare le opportunità di lavoro delle persone con disabilità nella Provincia di Mantova attraverso la diffusione delle convenzioni ex art. 14, strumento fino a quel momento non molto utilizzato.

Per fare ciò il progetto è intervenuto su tre fronti distinti e interconnessi:

- il coinvolgimento e la sensibilizzazione delle aziende, in generale sui temi dell'inclusione e più nello specifico sulle opportunità offerte dalle convenzioni ex art. 14, attraverso la realizzazione di incontri informativi e conoscitivi con il tessuto imprenditoriale locale, le associazioni di categoria e i consulenti del lavoro;
- l'azione di *capacity building* nei confronti del mondo della cooperazione sociale per ampliare l'utilizzo delle convenzioni ex art. 14 sia da parte di quelle cooperative che già adoperavano lo strumento sia da parte di quelle cooperative che, invece, non ne conoscevano meccanismi e funzionalità. Ciò è stato possibile attraverso la creazione di un Tavolo territoriale delle cooperative, un Tavolo aperto che ha previsto anche la partecipazione delle cooperative sociali di tipo A e di cooperative B dei territori limitrofi. Ciò ha permesso da un lato di condividere prassi, linguaggi ed esperienze (e quindi rafforzare le competenze di tutti) e dall'altro di definire una modalità/strategia d'azione comune, fondata su principi condivisi, racchiusa all'interno di un Protocollo d'Intesa. Il Tavolo era inoltre affiancato dal lavoro di quello che si potrebbe chiamare "un agente di rete", ossia una figura commerciale centralizzata che agiva – appunto – per conto delle diverse cooperative che componevano il Tavolo e che, con la sua azione, ha favorito la conoscenza e il dialogo con le aziende, nonché la triangolazione con l'ufficio del collocamento mirato. La presenza di una figura di questo tipo si è dimostrata molto efficace e particolarmente utile per quelle cooperative meno esperte e abituate a muoversi sul mercato privato;
- terzo fronte d'intervento è stato il "lavoro di rete" ossia un processo mirato a facilitare le relazioni e le connessioni fra i diversi soggetti coinvolti nei processi di inclusione attiva (le cooperative di tipo A e B, le agenzie per il lavoro, il collocamento mirato, i servizi sociali).

### 3. L'impatto

Sono stati coinvolti 71 utenti beneficiari, di cui l'80% con più di 50 anni e il 58% con solo il titolo di licenza media. Confrontando questi dati con le informazioni sugli iscritti al collocamento mirato, è possibile evidenziare la capacità del progetto di coinvolgere una fascia di persone con disabilità particolarmente fragile e con ridotte opportunità di accesso al mercato del lavoro o a percorsi di riqualificazione.

Osservando poi l'aspetto occupazionale, 44 utenti beneficiari hanno sottoscritto un contratto di almeno un anno, di cui 24 tramite le convenzioni ex art. 14; il 57% delle assunzioni ha riguardato il settore delle pulizie.

Sul fronte aziendale, sono state coinvolte 51 imprese, per lo più di medie dimensioni, che hanno visto una riduzione complessiva delle scoperture delle quote di riserva da 102 a 27 unità.

Oltre ai risultati specifici e diretti è possibile affermare che il progetto ha avuto soprattutto un impatto nel medio e lungo periodo perché ha promosso l'avvio di un processo di cambiamento, di un'evoluzione del sistema territoriale mantovano. Processo che si è innescato a partire dalle azioni di rafforzamento nei confronti degli attori coinvolti e dal riconoscimento dei diversi ruoli messi in campo.

Attraverso i lavori del Tavolo territoriale, si è osservato un rafforzamento del dialogo fra cooperative sociali di tipo A e di tipo B; si è innescata una maggiore collaborazione fra queste due diverse realtà. Tale collaborazione è molto importante per garantire una continuità fra i percorsi di accompagnamento all'autonomia e quelli volti all'inclusione lavorativa. Continuità che può facilitare: la profilazione degli utenti beneficiari dei servizi attivati, la valutazione del potenziale lavorativo, la tenuta lavorativa e il miglioramento della qualità dei percorsi di inserimento lavorativo.

Inoltre, il progetto ha ridotto la distanza fra il mondo della cooperazione e quello delle aziende, in particolare, grazie all'azione della figura commerciale centralizzata che ha favorito la conoscenza e l'avvicinarsi dei linguaggi fra questi due mondi distinti e apparentemente lontani. Infine, il coinvolgimento costante nel corso del progetto dell'Ufficio del collocamento mirato ha fatto sì che questo venisse sempre più riconosciuto come parte attiva e integrante dei processi, non solo come una mera entità amministrativa, bensì come un elemento di garanzia per la corretta realizzazione delle convenzioni ex art. 14. Si tratta di processi di

rafforzamento delle relazioni e di riconoscimento dei ruoli in gioco che hanno avuto un impatto sul numero di aziende, cooperative e persone con disabilità coinvolte nella sottoscrizione di convenzioni ex art. 14 a livello provinciale, anche al di là dell'incidenza specifica del progetto. Stando ai dati di monitoraggio di Regione Lombardia, tra il 2020 e il 2021 la Provincia di Mantova è stata la Provincia, dopo Città Metropolitana di Milano, con l'incremento percentuale più alto di inserimenti tramite convenzione ex art. 14.

#### 4. Riflessioni

La diffusione delle convenzioni ex art. 14 e soprattutto il loro utilizzo efficace, presuppone un'azione di sistema. Richiede, cioè, che i diversi attori, pubblici e privati, che in un territorio sono coinvolti nelle varie politiche destinate all'inclusione delle persone con disabilità (socio-assistenziali, sanitarie, per il lavoro) agiscano in rete sinergicamente. Ciò significa che attori come il collocamento mirato, i servizi sociali, le agenzie per il lavoro, le cooperative sociali di tipo A e di tipo B, cooperino strategicamente per garantire una presa in carico multidimensionale della persona e per promuovere una ricomposizione dell'offerta dei servizi che porti alla costruzione, nel corso del tempo, di percorsi "in filiera" di presa in carico e accompagnamento delle persone con disabilità. Solo attraverso questi percorsi strutturati e gradualmente è possibile raggiungere e coinvolgere il *target* delle convenzioni ex art. 14, ovvero quelle persone con disabilità più fragili, quelle più distanti dal mercato del lavoro che non riescono ad inserirsi nei canali ordinari del collocamento mirato. Tutto questo però richiede un impegno, uno sforzo congiunto. Le reti territoriali necessitano di essere create, laddove non esistono, e in ogni caso di essere consolidate, laddove esistono, alimentando l'infrastruttura relazionale necessaria al loro funzionamento. Ben venga quindi la definizione di figure di raccordo, come può essere stata quella di Mestieri Lombardia nel progetto mantovano, che facilitino tale processo attivando i singoli nodi della rete a partire da una profonda conoscenza del sistema. Un sistema dove si configura una co-responsabilità di più attori: pubblici (Province, Aziende Speciali e Comuni) e privati (cooperative sociali di tipo A e B, aziende).

Le convenzioni ex art. 14 hanno dimostrato di essere uno strumento di politiche attive del lavoro efficace. Uno strumento effettivamente in

grado di favorire l'inclusione socio-lavorativa delle persone con disabilità particolarmente fragili proprio perché permette di superare il vincolo "posto di lavoro – lavoratore", tipico del collocamento mirato, concentrandosi piuttosto sulla relazione "opportunità di lavoro – impiego della risorsa", valorizzando un canale occupazionale specifico, ovvero le cooperative sociali di tipo B.

Si tratta di una misura che permette di realizzare un modello a valore diffuso. Su questo aspetto sono presenti due ulteriori potenzialità specifiche:

- le convenzioni ex art 14 promuovono uno sviluppo organico di sistema, non solo come un vantaggio per tutte le parti in causa, ma anche come possibilità di generare un circolo virtuoso; in questo senso le convenzioni diventano un primo passo per consolidare *partnership* fra il mondo *profit* e quello non *profit*. Relazioni anche di natura commerciale che vanno a sostenere la capacità naturale delle cooperative sociali di tipo B di inserire persone con disabilità e svantaggiati nel mercato ordinario. Un circolo virtuoso che quindi, in ultima istanza, a vantaggio delle persone con disabilità, delle loro famiglie e delle comunità in cui vivono;
- l'impatto economico delle convenzioni ex art. 14 è strettamente connesso al vantaggio economico che, più in generale, gli inserimenti lavorativi all'interno di cooperative sociali di tipo B generano in termini di *budget* per la pubblica amministrazione. Come dimostrato da diversi studi e strumenti, come ad esempio il metodo VALORIS, analizzando i costi/benefici legati agli inserimenti lavorativi, i secondi sono superiori ai primi e si concretizzano in: imposte sui redditi versate da parte dei lavoratori svantaggiati; IVA prodotta dai lavoratori svantaggiati; spese pubbliche risparmiate grazie al miglioramento delle condizioni dei soggetti inseriti (servizi sociali e sanitari).

### ***Le sfide***

La prima sfida per il futuro è la difficoltà di reclutamento; infatti, ad oggi in alcuni territori non si riescono ad attivare convenzioni perché non si riescono a trovare persone con disabilità che rientrino nei criteri di profilazione previsti dalle convenzioni quadro (le fasce 3 e 4). La messa in rete dei servizi può contribuire a raggiungere anche le persone con

disabilità più distanti dalla dimensione occupazionale, ma potrebbe essere interessante riflettere su come rendere i meccanismi di profilazione più “adattabili” alle storie individuali.

Ad oggi le convenzioni ex art. 14 sono ancora un’opportunità poco conosciuta da parte delle aziende. Su questo può essere strategico il coinvolgimento sui territori, attraverso iniziative specifiche, delle associazioni di categoria e dei consulenti del lavoro. Sul fronte delle cooperative, la sfida principale è di tipo organizzativo/imprenditoriale. Consiste, cioè, nell’essere in grado di rispondere alle esigenze di mercato, di dialogare con le imprese, adattando e differenziando maggiormente la propria offerta in modo da andare oltre le tipiche commesse attive nel campo dei servizi di pulizia.

Un altro aspetto critico è l’utilizzo molto frammentato e differenziato delle convenzioni ex art. 14, elemento figlio di visioni, interpretazioni e prassi diverse adottate nelle singole Province. Se da un lato questo comporta una disomogeneità, dall’altro potrebbe rappresentare una ricchezza laddove le singole esperienze siano condivise e messe a confronto favorendo uno scambio sistemico e generativo. È possibile quindi auspicare la realizzazione di tavoli regionali fra i diversi *stakeholder* per approfondire maggiormente la conoscenza dello strumento delle convenzioni ex art. 14 e analizzarne, da molteplici punti di vista, criticità, potenzialità e possibili sviluppi futuri. Obiettivo ultimo è garantire la valorizzazione più omogenea possibile delle opportunità offerte da questo strumento a beneficio delle persone con disabilità, affinché la disomogeneità non si traduca in disparità di trattamento per gli utenti.

Per concludere, una citazione di Caldin: l’inclusione richiede un’azione di sistema, una buona prassi intesa come azione politica – non solo come esperienza positiva – che possa cambiare l’organizzazione del contesto.

## **Art. 14: un obbligo generativo. Percorsi d'inclusione e oltre**

*Daniele Fico\**

### **1. Introduzione**

L'obiettivo del contributo è dare spazio a quegli elementi dell'obbligo di assunzione di persone con disabilità previsto dalla legge 68 del 1999 che sono generativi. In primo luogo, è utile evidenziare che le cooperative sociali tipo B negli ultimi 15-20 anni grazie alla convenzione ex articolo 14 hanno avuto la possibilità di confrontarsi maggiormente con una platea sempre più ampia di aziende clienti. Questo ha comportato uno sviluppo maggiore delle attività e dei servizi offerti dalle cooperative sia in termini quantitativi, ma anche in termini qualitativi ossia senza venire meno al perseguimento dell'obiettivo dell'inclusione. Il miglioramento sotto questi due profili ha permesso l'allargamento delle opportunità assuntive per le persone con disabilità.

### **2. Il caso**

La riflessione può essere utilmente agganciata al racconto di una storia di inclusione: Gianluca è un ragazzo del 1990 che ormai ha passato i 30 anni. Residente nello stesso comune dove ha sede la cooperativa Il Segno che lo ha accolto quando era ancora studente. È una persona con disabilità riferibile alle fasce 3-4 previste dalla convenzione quadro di Regione Lombardia. Il percorso con Gianluca parte da lontano, inizia nel 2008 grazie a un primo progetto ponte organizzato in collaborazione con la scuola superiore di provenienza e i servizi sociali tramite un tirocinio curricolare che ha permesso alla cooperativa di conoscere Gianluca. Il

---

\* *Educatore professionale, cooperatore sociale.*

percorso è poi continuato l'anno successivo attraverso l'inserimento nel laboratorio socio-occupazionale della cooperativa che prevede delle attività di assemblaggio semplice con l'obiettivo di implementare e sviluppare le competenze di Gianluca su quelle mansioni. In seguito, è stata attivata un'esperienza parallela di tirocinio extracurricolare presso un supermercato in modo che Gianluca potesse sperimentarsi all'interno della grande distribuzione organizzata. Purtroppo, in quel caso l'esito è stato negativo; tuttavia, l'anno successivo è stata offerta un'altra assunzione a Gianluca che è durata fino al 2015 quando è stato possibile confermare il suo contratto a tempo indeterminato. Ciò nonostante, Gianluca non è stato abbandonato: in collaborazione con un'altra cooperativa *partner*, ha mantenuto l'impegno lavorativo cambiando settore e occupandosi di manutenzione del verde. L'anno successivo Il Segno ha stipulato una convenzione ex articolo 14 con C.B. S.r.l di Bottanuco provincia di Bergamo che ha visitato il laboratorio di assemblaggio della cooperativa e si è resa conto che c'era la possibilità di assumere direttamente Gianluca, opportunità che si è concretizzata nel 2021 quando Gianluca ha lasciato la cooperativa ed è stato assunto a tempo pieno indeterminato presso C.B. S.r.l.

### 3. L'impatto

Questo potrebbe essere definito un percorso ideale ossia un percorso che va dall'essere utente di un servizio educativo fino a essere un lavoratore subordinato, prima in una cooperativa e successivamente in un'azienda *profit*. Non per tutti funziona in questi termini, ma sicuramente un aspetto importante è che il percorso Gianluca ha necessitato di tempi lunghi e quindi di una continua progettazione dell'inserimento lavorativo entro un intervallo che va dall'anno 2008 all'anno 2021. Chiaramente ci sono stati degli ostacoli lungo il percorso, ma questi sono stati superati o comunque contenuti grazie alla rete che c'era a disposizione e che ha coinvolto la famiglia, i servizi sociali, il collocamento mirato disabili, gli enti accreditati che si occupano del tema della legge 68 e delle cooperative *partner*.

Certamente per finalizzare l'assunzione di Gianluca presso C.B. S.r.l un supporto importante è stato messo a disposizione in particolare dalle misure previste entro la Dote transizione che ha permesso di mettere in campo tutta una serie di azioni per formare e preparare il contesto



aziendale. Infatti, due aspetti importanti hanno permesso l'ingresso di Gianluca nell'azienda *profit*: il miglioramento del servizio reso all'azienda e il progressivo addestramento della persona alle mansioni da svolgere.

#### 4. Riflessioni

Il caso di Gianluca evidenzia ciò che succede anche dopo la fine della convenzione ex articolo 14; si tratta di uno sviluppo che è reso possibile dall'articolo 14 e dall'intensificarsi delle collaborazioni tra le aziende *profit* e il mondo della cooperazione di tipo B.

Un altro spunto importante perviene dal protocollo d'Intesa tra Confcooperative e Bergamo e Confindustria Bergamo stipulato nel novembre 2022 che persegue la finalità di contribuire a uno sviluppo economico e sociale del territorio caratterizzato da equità, sostenibilità ambientale e inclusione. Gli obiettivi specifici sono di ampliare gli ambiti e rafforzare le *partnership* e collaborazioni tra le imprese industriali e il mondo della cooperazione.

Le azioni specifiche scaturite dal protocollo sono l'istituzione del registro IMPACT in cui sono e saranno inserite le cooperative dotate di elevati *standard* in termini di correttezza e legalità nei comportamenti, autenticità sostanziale della propria natura mutualistica rispetto alla tutela dei lavoratori e rispetto all'affidabilità alla qualità e la competenza nei processi di lavoro e nei prodotti e servizi offerti sul mercato. Le azioni del protocollo tenderanno a promuovere e sostenere l'avvio di *partnership* promuovendo processi di innovazioni e favorendo processi di trasferimento tecnologico. Si punterà, inoltre, alla valorizzazione e qualificazione delle risorse umane ampliando i livelli di flessibilità imprenditoriale e i livelli di inclusione nel mercato del lavoro. All'interno di queste *partnership* saranno promossi strumenti che consentano la flessibilità di carriera per i soci e lavoratori impiegati dalle imprese *partner* tale da favorire lo scambio di *know-how* e competenze tra le organizzazioni e la piena valorizzazione specifica proprio delle imprese. L'attenzione sarà rivolta alla capacità di queste ultime di promuovere soluzioni improntate alla conciliazione vita lavoro e all'inclusione delle diverse abilità.

# **Processi di integrazione lavorativa di persone con diagnosi di disabilità intellettive. l'esperienza di una associazione di promozione sociale nell'avvio di un tirocinio di inclusione sociale nel settore della navigazione**

*Luca Bellavita<sup>\*</sup>, Giuseppe Saracino<sup>\*\*</sup>*

## **1. Introduzione**

Nel presente contributo, si intende riflettere sul processo di integrazione lavorativa di persone con diagnosi di disabilità intellettive entro le organizzazioni produttive a partire dalla resocontazione di un lavoro di consulenza che un'associazione di psicologi fornisce a beneficio delle aziende. Nello specifico, verrà delineato un caso di intervento presso una azienda del settore della navigazione. Il metodo di lavoro proposto per analizzare il caso in oggetto si fonda sul modello psicoanalitico ed è volto alla esplorazione delle fantasie inconsce condivise che organizzano il rapporto individuo-contesto. L'ipotesi è che comprendere tali emozioni e rappresentazioni condivise tra gli attori di un determinato contesto sociale, aiuti le organizzazioni a perseguire i propri obiettivi, tra i quali, quelli legati al mandato di attenzione verso le categorie svantaggiate (si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico). Nel senso comune, si può ricorrere all'espressione: "riconoscere le resistenze culturali che impediscono un cambiamento". La consulenza all'integrazione delle disabilità intellettive entro i contesti produttivi ha un duplice scopo: da una parte, consente alle aziende di comprendere il proprio modo di funzionare e di sviluppare competenza ad includere; riconoscendo quali sono le rappresentazioni

---

<sup>\*</sup> *Psicologo clinico e psicoterapeuta, fondatore di ZoeLab APS.*

<sup>\*\*</sup> *Psicologo clinico e psicoterapeuta, vice-presidente di ZoeLab APS.*

della disabilità dentro gli assetti organizzativi e quali azioni è possibile implementare. Dall'altra, permette a candidati appartenenti a categorie svantaggiate di cimentarsi entro esperienze professionali attraverso un metodo, scientificamente fondato, di avviamento al lavoro. Il fine ultimo di questo tipo di intervento è favorire una mediazione tra candidato appartenente a categorie svantaggiate, la sua famiglia, i servizi di cura ed il soggetto ospitante.

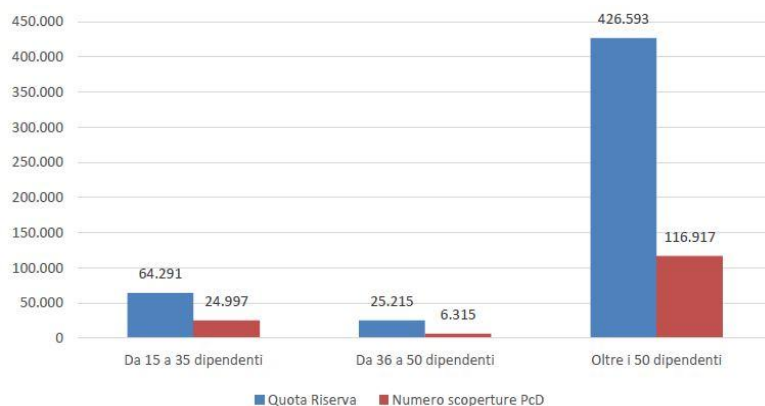
Il presente lavoro, si concentra sul processo di costruzione dell'intervento: dalle ipotesi alla definizione condivisa di obiettivi con la famiglia, i servizi del territorio che si occupano di salute mentale e inserimento sociale e le organizzazioni produttive.

Il tema dell'integrazione delle diversità è contenuto nell' Agenda ONU 2030; l'obiettivo 10 si riferisce esplicitamente al «ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni». Il punto 10.2, recita «Entro il 2030, potenziare e promuovere l'inclusione sociale, economica e politica di tutti, a prescindere da età, sesso, disabilità, razza, etnia, origine, religione, stato economico o altro» (p.21). Il regolamento UE 2019/2088 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo all'informativa sulla sostenibilità nel settore dei servizi finanziari, recepisce tale quadro mondiale per lo sviluppo sostenibile « [...] l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha adottato un nuovo quadro mondiale per lo sviluppo sostenibile: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile («Agenda 2030»), incentrata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDG). La comunicazione della Commissione del 22 novembre 2016 sulle prossime tappe per un futuro europeo sostenibile collega gli SDG al quadro strategico dell'Unione per garantire che tutte le azioni e le iniziative strategiche dell'Unione, al suo interno e a livello mondiale, tengano conto fin dall'inizio degli obiettivi di sviluppo sostenibile [...]». Viepiù «[...] regolamento mira a ridurre l'asimmetria delle informazioni nelle relazioni principale-agente riguardo all'integrazione dei rischi di sostenibilità, alla considerazione degli effetti negativi per la sostenibilità, la promozione delle caratteristiche ambientali o sociali, e degli investimenti sostenibili obbligando i partecipanti ai mercati finanziari e i consulenti finanziari a effettuare informative precontrattuali e continuative destinate agli investitori finali [...]». Entro l'ampio quadro di *accountability* brevemente ricordato il cui oggetto è, nello specifico, la responsabilità sociale, le istituzioni e le organizzazioni produttive hanno iniziato a prendere posizione sviluppando programmi a tema Diversità e Inclusione. Inoltre, attraverso il rating Environmental Social Governance, agenzie di rating specializzate nella

raccolta e nell'analisi di dati sugli aspetti di sostenibilità dell'attività delle imprese valutano le performance aziendali. Nella componente *Social*, rientra la valutazione dell'impatto di un'organizzazione entro il suo sistema di relazioni e sul territorio. All'interno della macroarea *Social* citata, compresa nel più ampio quadro della responsabilità sociale d'impresa, ci si limita ad analizzare alcuni aspetti che riguardano le culture che organizzano la relazione tra parte datoriale e candidato con disabilità. Per "cultura" si intende un sistema di processi simbolici condivisi tra gli attori sociali che partecipano a un medesimo contesto; si tratta di un vocabolario condiviso che dà significato alla realtà mediante codici cognitivi ed affettivi i quali, in ultima analisi, orientano l'azione e i comportamenti degli individui. Per la definizione di tale costrutto si prende a riferimento il modello psicoanalitico dell'Analisi della domanda, ovvero un metodo di analisi delle simbolizzazioni collusive agite entro i rapporti ed i contesti sociali. A partire da tali premesse, è necessario introdurre tre questioni che guideranno il lavoro presentato nelle pagine a seguire:

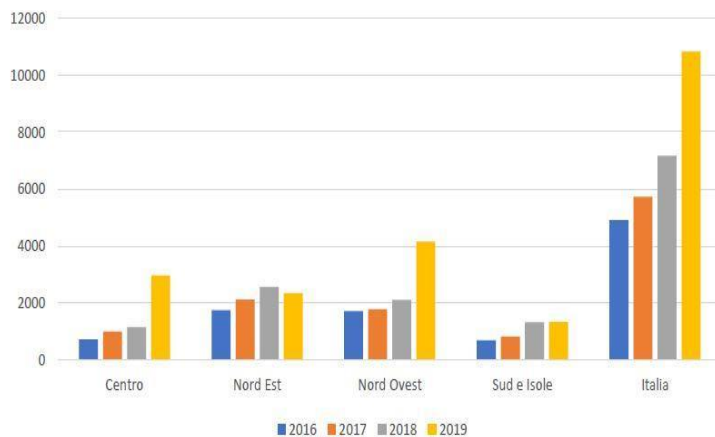
- il lavoro delle persone con disabilità è tutelato dall'ordinamento giuridico italiano attraverso un'apposita disciplina, contenuta nella Legge 68/99. La finalità del legislatore è quella di suffragare attraverso una disposizione normativa l'opportunità di accesso di portatori di disabilità entro i sistemi produttivi. In specie, è fatto obbligo a enti pubblici ed imprese private di assumere una quota di lavoratori con disabilità in proporzione al numero di dipendenti dichiarati. Orbene, studiando i dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019) inerenti al rapporto tra quota di riserva complessiva e posti ancora scoperti alla data di dichiarazione, riscontriamo che le scoperture si attestano in una forbice del 28-30% dei posti potenzialmente a disposizione dedicati a persone con disabilità (grafico 1).

Grafico 1 – Imprese private e pubbliche: numero di posti coperti e scoperture per classe di addetti (v. ass.) al 31 dicembre. Anno 2019



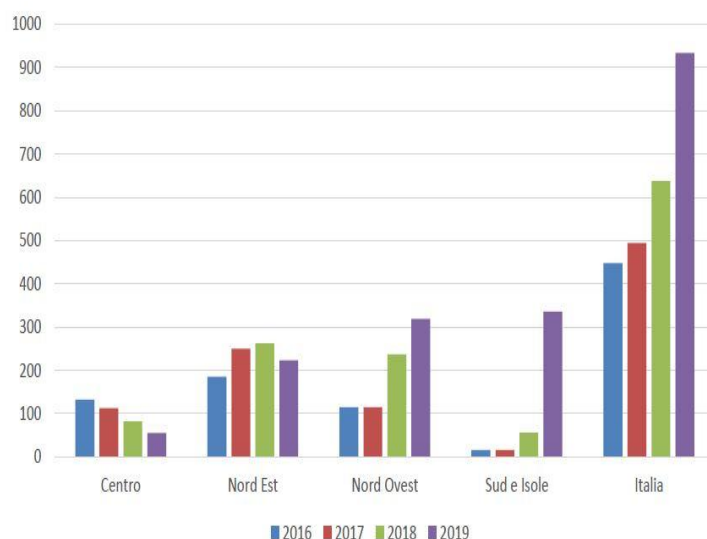
Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni INAPP 2022

Grafico 2 – Datori di lavoro privati. Riconoscimento di computabilità nella quota di riserva di cui all’art. 3 della Legge 68/99 dal 1° gennaio al 31 dicembre, per area geografica (v. ass.). Anni 2016-2019



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni INAPP 2022

Grafico 3 – Datori di lavoro pubblici. Riconoscimento di computabilità nella quota di riserva di cui all'art. 3 della legge 68/99 dal 1° gennaio al 31 dicembre, per area geografica (v. ass.). Anni 2016-2019



Fonte: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Elaborazioni INAPP 2022

Tale dato, comunque in un trend positivo in rapporto alle annualità precedenti (grafico 2 e 3), autorizza a pensare che l'impulso della Legge 68/99 e successive, non sia sufficiente a sostenere una committenza di enti pubblici e imprese private ad assorbire i potenziali flussi in entrata di candidati con disabilità. Per committenza intendiamo una competenza relazionale: il desiderio di investire progettualmente, di sviluppare competenze e funzioni volte a tenere insieme il mandato di integrazione delle disabilità e gli obiettivi di mercato. Dunque, esiste un mandato sociale, ovvero una cultura di riferimento che organizza le aspettative del sistema sociale circa la responsabilità di impresa, e delle norme che ne regolamentano alcuni aspetti; eppure, avviene che, in proporzioni degne di nota, tali norme vengano disattese dalla parte datoriale. Quello che potrebbe essere definito un inciampo applicativo può essere interpretato come indice di un sistema che fatica a trovare modelli attraverso cui occuparsi dell'inserimento lavorativo della diversità rappresentata da una condizione di disabilità. In questo scritto, si propongono due modelli

culturali che convivono entro le organizzazioni produttive riguardo l'integrazione delle disabilità: identificare l'inclusione quale esercizio di un adempimento oppure come un'occasione volta a promuovere sviluppo culturale entro l'organizzazione:

l'ammenda pecuniaria legata al meccanismo sanzionatorio non sembra essere un fattore sufficientemente motivante;

l'aspetto valoriale "fare del bene", paternalisticamente inteso quando non strumentalmente agito, sembra fagocitare problematicamente un pensiero d'impresa che riconosca l'attenzione alla persona quale domanda centrale del significato del lavoro odierno.

L'art. 14 del D.Lgs 276/2003 si offre come una soluzione pragmatica per le organizzazioni che devono confrontarsi con l'integrazione delle disabilità; il dispositivo normativo opera attraverso una separazione tra il mandato di responsabilità sociale d'impresa ( le leggi; i valori filantropici che lo sostengono, le attese del sistema sociale; etc...) e la committenza circa l'integrazione dei lavoratori con disabilità; segnatamente: l'interesse a sviluppare competenze in tal senso, l'implicazione ad occuparsene, a favorire un ripensamento dell' assetto di lavoro funzionale all'integrazione. Quest' ultima, cioè il lavoro continuo di costruzione di committenza, viene in capo alla cooperativa di tipo B a cui viene assegnata la commessa di lavoro. L'impianto simbolico che sostiene le convenzioni ex articolo 14, sembra basarsi su una contrapposizione storicamente vissuta tra il prendersi cura della relazione e le funzioni professionali. In questa prospettiva, la cura della relazione viene simbolizzata socialmente mediante valori etici e funzioni naturalizzate, che non prevedono necessariamente una competenza professionale: il buon animo, la generosità, l'empatia, il sacrificio, etc. La competenza professionale invece, è ascritta culturalmente al mercato del lavoro.

Dunque, nello iato storicamente istituito tra funzioni riproduttive – il prendersi cura delle relazioni – e funzioni produttive – es. la competenza professionale – si annidano quei vissuti indicibili ma esistenti, di irritazione, impertinenza. Quasi la scostumatezza che l'integrazione delle disabilità possa declinarsi in competenze atte ad aumentare la produttività dell'azienda. Semplificando di molto, si può dire che l'art.14 rischia di ratificare la tradizionale separazione succitata; l'impresa esternalizza una funzione di cura della relazione volta a favorire l'integrazione produttiva dei lavoratori con disabilità. Eppure, la L. 68/99 vuole incoraggiare la convivenza tra diversità entro le organizzazioni produttive, non la loro allocazione in uno spazio percepito come "altrove" rispetto alla

quotidianità dell'azienda; per quanto questo altrove sia accogliente, funzionale, competente. Insomma, come garantire una convenienza percepita dalle organizzazioni produttive e al contempo che l'integrazione della disabilità non sia demandata simbolicamente a un *altrove*, appare una questione ancora aperta. Persino risultati tangibili in termini economici che producono risparmio, prodotti culturali e buone prassi, non determinano *di per sé* una convenienza percepita dalle organizzazioni produttive su larga scala.

L'Istat stima 148.229 posti scoperti tra quelli riservati ai lavoratori con disabilità. Il dato può essere interpretato come indice della difficoltà che le organizzazioni hanno nel dialogare con l'area dello svantaggio sociale se non entro un modello assistenzialista, nonostante esistano dispositivi come le convenzioni ex art. 14 che propongono un modello operativo per tenere il legame tra produttività e convivenza tra diversità.

Questi dati possono essere interpretati ipotizzando che in 20 anni dal D. Lgs, 276/03 le organizzazioni produttive non siano entrate sufficientemente in contatto con le possibilità che offre l'art. 14. Oppure, accanto a questo, si possono accompagnare ulteriori ipotesi di lavoro che diano senso a quella che sembra essere una resistenza culturale. Per la quale, quand'anche si verifica un *do ut des* reciprocamente vantaggioso tra parte datoriale e dipendente, ciò *di per sé* non significa vivere una relazione paritetica. In altre parole, il committente può riconoscere il valore di una prestazione professionale ma, al contempo, persistere nell'identificare questo scambio come concesso entro una relazione di potere; entro la quale il committente vive l'emozione di aiutare caritatevolmente il professionista che eroga la prestazione. In questo scritto si propone un metodo di lavoro alternativo, fondato sull'intervento sul contesto entro cui si va ad inserire la persona con disabilità, e che verrà illustrato di seguito attraverso la descrizione di un caso di intervento.

## 2. Il caso

### **Un servizio di ZoeLab a tema disabilità e inclusione lavorativa: #cittadinare e il caso di Marco**

ZoeLab è un'Associazione di Promozione Sociale fondata nel 2021 che ha la finalità di promuovere reti territoriali tra servizi che si occupano di ricerca e intervento nel sociale: è costituita da psicologi, psicoterapeuti e



operatori del sociale. ZoeLab si occupa di psicoterapia, cittadinanza attiva, disabilità e lavoro, formazione, consulenza; rivolgendosi ad istituzioni, aziende, scuole e famiglie. Il servizio #cittadinare di ZoeLab APS, interviene nell'area della consulenza e dell'orientamento socio lavorativo per ragazzi con disabilità intellettiva. Le famiglie si rivolgono a ZoeLab a partire da rapporti costruiti con scuole, servizi del territorio, associazioni e studi privati. Nella fase di presa in carico i genitori con cui l'ente si confronta si dicono angosciati circa un progetto di vita per loro e per i propri figli e spinti dalla fantasia di sostituire alla routine scolastica un'altra routine fondata sul "tenerlo occupato". Nel lavoro di consulenza con ZoeLab tale attesa viene riformulata proponendo alle famiglie che per la persona con disabilità sia possibile piuttosto "occuparsi di qualcosa" in linea con le aspirazioni e le effettive capacità e potenzialità della persona diagnosticata. A seguito della prima fase di presa in carico, si propone una fase di inquadramento e bilancio di competenze che dura alcuni mesi e che coinvolge diversi attori sul territorio; mettendo al centro storia, cv, competenze e desideri del candidato con la domanda e le risorse del territorio. Ciò produce orientamento, esperienze formative e professionalizzanti, talvolta assunzioni. Tale lavoro ha la finalità di ridurre la dispersione di competenze e il rischio di marginalità sociale.

### **Un' esperienza di intervento: la famiglia di Marco e l'Università**

Marco ha 20 anni, una diagnosi di disabilità intellettiva di grado lieve entro un quadro di disturbo dello spettro autistico. I genitori di Marco contattano l'associazione su suggerimento di una psicologa scolastica che collabora con ZoeLab. La psicologa scolastica ha contribuito a stilare il Piano Educativo Individualizzato di Marco; utile impianto progettuale che ha lo scopo di integrare l'offerta scolastica con i servizi del territorio allo scopo di favorire processi di integrazione sociale per giovani diagnosticati. Rispondendo ad una prima richiesta informativa della famiglia, lo psicologo responsabile del servizio #cittadinare di ZoeLab, invita i genitori di Marco ad un incontro presso la sede dell'associazione, con l'obiettivo di avviare un inquadramento della richiesta della famiglia.

### **Primo incontro di committenza**

Durante l'incontro, i genitori esprimono preoccupazione rispetto alla fase di cambiamento della routine quotidiana del figlio. Marco ha

recentemente concluso il quinquennio di scuola secondaria superiore e loro lo incoraggiano nel suo desiderio di proseguire gli studi. La madre ha assunto nella vita del figlio la funzione di *case manager*: appuntamenti con specialisti e servizi, gestione dei rapporti con scuola e insegnanti, aiuto compiti, contatti con terapie e terapisti, valutazione dell'efficacia di quest'ultimi. Il padre di Marco assume una posizione più defilata, ritagliandosi una funzione di "supporto" della compagna nella gestione degli impegni di Marco. Propongono l'urgenza di sostituire alla routine formativa scolastica quella universitaria; tale emozione di urgenza è ben rappresentata da questa loro espressione: "dopo le superiori che gli facciamo fare durante la giornata?". Il timore è che Marco, fuori da un contesto di apprendimento e socializzazione, si isoli e rischi una deriva psicotica. Dunque, si evoca la speranza che ZoeLab sia in grado di accompagnare un'esperienza di apprendimento universitaria.

Lo psicologo esplora le esperienze pregresse con la scuola e le fantasie dei genitori circa l'iscrizione all'Università. Nel racconto dei genitori emerge uno schema relazionale che configura il rapporto scuola-famiglia basato sul *valutare* la capacità della scuola di farsi carico di un progetto valido per il figlio e contemporaneamente sul *sentirsi valutati dalla scuola* come genitori non adeguati a sostenere il successo formativo del figlio. In tale schema emozionale gli apprendimenti, gli obiettivi didattici, limiti e risorse, ma soprattutto il desiderio formativo di Marco non vengono nominati. La stessa relazione con lo psicologo sembra volta emozionalmente al valutarne pensieri e comportamenti, accertandosi a più riprese durante l'incontro che sia d'accordo con la loro decisione di far frequentare l'università a Marco. Ciò riedita il fallimento vissuto dai genitori entro il rapporto con la scuola: su chi, tra scuola e famiglia, ha il potere di orientare la vita di Marco.

Su invito dello psicologo, interessato a ripercorrere la storia tra Marco e il contesto di apprendimento scolastico, i genitori rievocano un episodio. La docente coordinatrice di classe e l'insegnante di sostegno, in occasione del primo incontro del Gruppo operativo per l'inclusione scolastica dell'ultimo anno, accennano al conferire l'attestato di frequenza a Marco. Tale attestato è valido ai fini di un riconoscimento del percorso entro un curriculum vitae ma non ha valore di certificazione per cui non consente l'accesso al sistema universitario. La madre sottolinea con rabbia la modalità con la quale la scuola gestisce tale comunicazione, facendo sentire lei e il padre di Marco abbandonati e impotenti nel sostenere prospettive di sviluppo nel rapporto col figlio. La rabbia della madre

sembra motivata più dall'assenza di prospettive future che dalla frustrazione connessa alle performance scolastiche di Marco ritenute carenti dalla scuola. La difficoltà della scuola nel sostenere la famiglia in questo delicato passaggio verso la fine degli studi ha l'effetto di istituire un litigio permanente tra scuola e famiglia. Si parla di avvocati, pretendendo e ottenendo, dal canto dei genitori, il riconoscimento della certificazione per obiettivi minimi.

Si fa l'ipotesi che la lotta tra genitori e scuola si fondi sulla necessità della famiglia di *potersi sentire come gli altri*, in assenza di altre prospettive di sviluppo oltre a quelle dettate dal conformismo che, tuttavia, sembrano essere precluse a Marco. D'altra parte, però, il rischio di un assetto relazionale incardinato entro un conflitto permanente è escludere qualunque forma di specificità del figlio diagnosticato e perdere la possibilità di sviluppare un progetto di vita futuro compatibile con le sue risorse e quelle del contesto sociale.

Anche il rapporto con i servizi di salute mentale risulta complesso. I genitori descrivono i rapporti con gli specialisti che ruotano intorno alle terapie di Marco usando metafore fagocitanti: si sentono o avidamente dipendenti da specialisti affidabili di cui non si riesce a fare a meno, oppure espulsi da servizi vissuti come distanti rispetto ai propri problemi. In entrambi i casi, si fatica a recuperare progettualità realistiche per Marco entro un rapporto con gli obiettivi dei servizi.

Lo psicologo di ZoeLab, dunque, istituisce le premesse per un secondo incontro invitando stavolta la famiglia: Marco e i genitori. Lo psicologo chiede ai genitori di preparare Marco al successivo incontro dichiarando un obiettivo: sondare come vive la prospettiva universitaria e come questa possa configurarsi quale risorsa entro il suo progetto formativo e di vita.

### **Secondo incontro di committenza**

Durante il secondo incontro Marco prende parola ancora prima che lo psicologo faccia accomodare la famiglia in studio. Sembra confuso ed eccitato dalla nuova esperienza; lo psicologo fa l'ipotesi che Marco abbia colto il suo interesse a sapere cosa ne pensa di queste scelte formative che lo riguardano ma che fino ad allora sono state discusse solo tra genitori e servizi.

Marco si presenta come appassionato della storia moderna e, quando avverte confusione nel rapporto con l'altro, pare usare questo interesse in

modo manipolatorio passivizzando l'interlocutore nel timore di entrare in rapporto su argomenti ed emozioni che non saprebbe capire. Viene da studi tecnici, un Istituto navale di cui sa dire poco, tranne che un florilegio di nomi e caratteristiche di navi da guerra impiegate tra la prima e la Seconda guerra mondiale, esercizio per il quale mostra una spiccata competenza. Il desiderio di proseguire gli studi universitari appare una questione poco pensata, Marco sembra non avere idea né del contesto universitario né di cosa farsene. Da un lato si associa ai desiderata dei genitori che lo vogliono impegnato in qualcosa di costruttivo, dall'altro vagheggia che l'Università sia una sorta di tappa conformista obbligata per "diventare adulti".

Lo psicologo fa l'ipotesi che convogliare questi interessi verso obiettivi entro i quali Marco si identifichi possa farne strumenti di interazione competente con i contesti piuttosto che una deriva solipsistica ma, in accordo con i referti diagnostici del Centro di salute mentale e con il Piano educativo individualizzato prodotto dalla scuola, acquisiti nell'incontro precedente con i genitori, conferma che un percorso universitario ordinario non è sostenibile in base alle risorse e competenze di Marco. Si pensa che una finalità dell'intervento possa essere orientare la famiglia verso un progetto formativo realistico che Marco riconosca come proprio e non imposto dall'esterno.

Dunque, propone un successivo incontro con la famiglia volto a condividere una proposta di lavoro in termini di contratto (adempimenti e pagamenti), metodi e obiettivi. Contestualmente lo psicologo resoconta gli esiti degli incontri con la famiglia al gruppo di lavoro di ZoeLab. Ci si accerta se chi ha effettuato la fase di inquadramento si rende disponibile alla presa in carico della famiglia. Ciò, nell'ipotesi di garantire la continuità di una figura di riferimento entro un momento di intensa confusione per il nucleo familiare.

Lo psicologo, che si occupa della presa in carico per ZoeLab, articola l'intervento sia con Marco che con i genitori. A quest'ultimi viene proposto un incontro mensile volto a riorganizzare il processo di intervento, entro un costante lavoro di rimando agli obiettivi. L'incontro mensile di monitoraggio con i genitori consente uno spazio di pensiero sulle emozioni connesse ad una fase di svincolo e cambiamento entro il rapporto tra loro, il figlio e i contesti formativi. Inoltre, sulla base del desiderio di Marco di approfondire alcuni eventi di storia contemporanea, ZoeLab propone alla famiglia alcune ore settimanali con lo psicologo tutor volte

ad assistere Marco durante la frequenza a corsi singoli universitari in storia contemporanea, di suo interesse.

### **Il tutoraggio presso l'università**

L'intervento dello psicologo tutor di ZoeLab presso l'università aiuta a capire che l'interesse di Marco verso le strategie di guerra, i dispositivi bellici e la loro storia (veicoli, tecnologia, armi), sono un modo per cogliere alcuni meccanismi delle relazioni geopolitiche. Per traslato, un tentativo di trovare modelli al funzionamento del mondo e dei rapporti sociali.

La struttura di lavoro con lo psicologo tutor prevede alcuni incontri settimanali e si compone di un'introduzione al mondo universitario, allacciando contatti con l'ufficio tutorato disabili che ha il mandato di disporre misure volte a supportare gli studenti con disabilità sia nello studio che negli adempimenti universitari. I contatti sono volti a favorire l'integrazione di Marco entro i meccanismi universitari (orari, aule, strutture, piattaforme online). Soprattutto, partecipare alle fasi iniziali del rapporto con i colleghi e i docenti, così da aiutarli ad accogliere un allievo con modalità di relazione non sempre conformi alle attese sociali. Tale aiuto consiste nel sostenere una funzione interpretativa, un *dar senso*, alle emozioni evocate entro la relazione tra Marco e il contesto universitario. In tal senso, si riporta un esempio.

Durate un momento di pausa tra le lezioni, Marco viene invitato da alcuni studenti a prendere un caffè. Di tutta risposta, dice che non beve caffè e che ci vorrebbe un "kettenkrad", destando imbarazzo tra gli astanti. Il kettenkrad è un semicingolato tedesco degli anni Quaranta, con parte anteriore simile a una motocicletta; aveva la funzione di fare una ricognizione veloce di campo, perché più agile dei corazzati pesanti. Lo psicologo tutor, presente in quell'occasione, toglie il gruppo di studenti dall'imbarazzo fornendo una chiave di lettura alla proposta di Marco: stava provando a chiedere un soccorso per la ricognizione sociale alla quale si sentiva invitato.

Un'altra funzione dello psicologo tutor è invitare i docenti ad organizzare la didattica con un'attenzione alla partecipazione di Marco alla relazione di apprendimento, condividendo, ove possibile, strategie didattiche compatibili con le modalità di Marco di elaborare informazioni. Per esempio l'uso di slide, immagini, brevi documentari piuttosto che un approccio esclusivamente legato al verbale orale.

Dunque, l'esperienza di apprendimento universitario viene costantemente riorganizzata nel suo dispiegarsi: parlare con i docenti prima degli esami; conoscere alcuni colleghi di corso; aiutare nello studio sono alcune delle azioni intraprese. Marco sviluppa rapporti amicali con alcuni colleghi, in questo quadro di intervento facilitante che aiuta a mantenere anche i suoi desideri di esplorazione sociale. Si conclude con due esami sostenuti con esito positivo la carriera universitaria; Marco la racconta come stimolante ma oltre la sua portata.

Contestualmente alla frequentazione accademica ZoeLab coinvolge la psicologa scolastica inviata dalla famiglia, considerando questa relazione una risorsa per sviluppare obiettivi formativi in continuità con quelli avviati entro il PEI. La collega, entro un incontro con lo psicologo tutor, associa all'esperienza universitaria da poco conclusa da Marco esperienze scolastiche condivise con lui di visita a musei storici. Riporta che Marco ha una predilezione per un museo in particolare, al quale lei stessa più volte lo ha accompagnato in occasione di visite formative curricolari, poi esitate in esperienze extrascolastiche nelle quali Marco si recava al museo con amici e genitori. Secondo la collega, si è creata una particolare affinità tra Marco, appassionato di storia della Seconda guerra mondiale, e il direttore del museo che lo ha preso in simpatia.

Lo psicologo tutor parla con Marco del museo storico a cui il giovane si sente affettivamente legato. Immagina entro un rapporto tra ZoeLab e il museo, la possibilità che Marco possa attendere ad un volontariato presso la struttura. Lo psicologo tutor coinvolge la psicologa scolastica, esplorando l'interesse della collega ad un rapporto libero professionale tra lei e ZoeLab.

La presidente di ZoeLab contatta il direttore del museo, contestualizzando di cosa si occupa l'associazione, l'intervento che l'associazione porta avanti con Marco e il perché si pensa al museo quale luogo entro il quale attivare una esperienza formativa per lui.

Allo stesso tempo la psicologa scolastica e Marco si recano al museo a nome di ZoeLab salutando il direttore del museo, sollecitandolo a leggere la mail condivisa. La proposta di un progetto di volontariato per Marco incontra l'interesse del direttore che, rispondendo alla mail, invita ZoeLab ad un incontro per definirne i punti.

Attraverso una serie di incontri che vedono implicati uno psicologo tutor di ZoeLab, la psicologa scolastica, Marco e le funzioni staff del museo, si individua una domanda della struttura su due livelli: mettere a conoscenza gli utenti esterni sul modo di funzionare del museo e integrare il

percorso di visita con nuovi filoni di approfondimento storico. Si struttura così un progetto di formazione per Marco che lo vede implicato nel ruolo di volontario e che ha come fine non soltanto acquisire o sviluppare competenze personali, ma farlo in rapporto ad una domanda e agli obiettivi dell'organizzazione in cui è inserito. Il volontariato prevede un lavoro desk con occasioni rigidamente strutturate di interazione con piccoli gruppi di visitatori: Marco così si occupa di fare alcune interviste, costruite insieme alla psicologa scolastica che vengono poi calendarizzate con gli operatori del museo e con il direttore. Le interviste sono volte a far conoscere al pubblico il funzionamento del museo, attraverso una presentazione del ruolo e delle funzioni degli operatori che lo curano. Le interviste sono caricate in un podcast fruibile sul web del museo. Contestualmente, sotto la supervisione della psicologa scolastica, Marco fa ricerca su un personaggio storico legato al museo su suggerimento del direttore. Ciò al fine di integrare l'offerta del percorso museale per gruppi in visita. In questo ultimo caso gli viene affidato un piccolo spazio divulgativo, accanto alla guida ufficiale del museo, entro il quale può esprimere a scolaresche in visita quanto ha appreso. Contestualmente, l'interesse per le tecnologie di aviazione militare, alimentato anche dal confronto con alcuni storici del museo, porta Marco ad acquisire una nuova competenza: consegue una licenza di livello base relativa alla guida dei droni e ne acquista uno. La licenza, per un uso amatoriale del velivolo, è propedeutica ad altre di livello professionale. Marco si appassiona alle riprese aeree che il velivolo consente, producendo filmati che condivide con amici e parenti.

### **Descrizione di un profilo professionale**

Intervenire sia entro il rapporto con l'università che in quello con il museo storico, consente a ZoeLab di conoscere più aspetti della vita formativa, sociale e familiare di Marco. Tali informazioni si utilizzano per stilare, insieme a Marco, un curriculum vitae e sviluppare un bilancio di competenze << [...] *Bilancio di competenze* si intende, facendo riferimento al modello francese, un'azione orientativa rivolta ad un'utenza adulta, in modo particolare a persone con esperienza lavorativa. L'insieme delle azioni di bilancio consentono ad un lavoratore di analizzare le proprie competenze professionali e personali acquisite attraverso l'esperienza, le proprie attitudini e motivazioni, al fine di definire un

progetto professionale realistico e/o un progetto di formazione (cfr. Articolo 1 L. 900-2 del *Code de travail*)>>.

Sebbene Marco preferisca aree di backoffice, egli può svolgere altresì una funzione front, con ritmi blandi di interazione utenza-servizio e con una mole di informazioni da erogare semplice e ripetitiva. Mettendolo alla prova con lo studio universitario, emerge che la fatica a comprendere una consegna lavorativa può non essere esplicitata; ciò è connesso, per ammissione dello stesso Marco, ad un disagio che vive nel confrontarsi con la sua disabilità. Una possibile conseguenza è quella di risultare eccessivamente dipendente da una figura di riferimento. Se questa difficoltà di comprensione viene trattata con schiettezza alla consegna di un compito, ciò lo incoraggia a fare domande. Su argomenti che lo interessano riesce a formulare ipotesi articolate, nel senso di confrontare più scenari mentali ipotetici.

Ha una buona manualità; utilizza i supporti tecnologici prevalentemente a scopi ludici, non ha dimestichezza con le competenze digitali a scopo professionale, sa usare la mail; ha rudimenti di lingua inglese.

Marco fa il cosplay. Il personaggio che interpreta incarna una duplice cultura: quella militare e quella medica. La storia del personaggio, che fa parte di un noto videogioco multigiocatore di battaglia, inizia con forze speciali che intervengono in situazioni di rischio a tutela di popolazioni in difficoltà. La domanda di sentirsi equipaggiato a stare dentro i rapporti sembra parlata attraverso il suo interesse per gli equipaggiamenti militari. I codici semiotici rigidi tipici della cultura militare (gerarchie, segnali e rituali che organizzano la giornata, missioni con compiti precisi), è come se lo aiutassero a semplificare il suo rapporto con le appartenenze e col mondo, secondo antinomie definite: amico/nemico, attacco/fuga, vittoria/sconfitta, dentro/fuori. A dispetto di vissuti di impotenza nel trovare appartenenze nelle quali si sente riconosciuto coltiva un sé grandioso, eroico. Eroi che nei giochi muoiono e rinascono infinite volte, apparentemente al riparo dalla fatica di vivere insieme agli altri. In tal senso, quando emergono le sue difficoltà nell'interazione sociale e si vive inadeguato al compito che gli si chiede di svolgere, può reagire dicendosi confuso. Oppure può giudicare l'interlocutore come poco chiaro nelle consegne. Salvo non contestualizzare in cosa risieda questa poca confusione. A dispetto di un apparente mansuetudine può covare recriminazioni che esprime attraverso comportamenti provocatori. Del tipo "fare il maestrino" e valutare nel timore di sentirsi valutato. Occorre cogliere che la sua provocazione – fare il maestrino – è un tentativo di far



sentire l'interlocutore mancante o inadeguato come si sente lui in quel momento.

Marco è un profilo compatibile con mansioni ripetitive, che non richiedono decodifiche complesse di letto-scrittura e una bassa complessità di informazioni. Mettere in ordine, impilare, allocare oggetti negli appositi spazi è una competenza operativa e sostenibile per traslato anche etichettare, archiviare, catalogare in software dati scritti in codici alfanumerici semplici. Mostra una speciale competenza con routine visuo spaziali che richiamano operazioni basilari di gaming. Ad esempio, manovrare droni è un'attività che richiede competenze visuo spaziali e un attento monitoraggio su display dei parametri di volo e dichiara che, appartenere all'ambiente dell'aviazione, lo inorgoglirebbe perché la configura come una posizione ad alto prestigio sociale.

### **La cultura organizzativa della struttura ospitante: tracce e spunti di riflessione**

Sulla base del bilancio di competenze effettuato e con modalità analoghe a quanto descritto nel paragrafo 2.2 a proposito del museo storico, si contatta una collega che ha condiviso in passato ricerche e interventi psicosociali con ZoeLab e che attualmente ricopre il ruolo di HR responsabile di struttura *diversity e inclusion* presso un'azienda. L'azienda dichiara sul proprio sito web un interesse a sviluppare esperienze a tema inclusione di categorie svantaggiate. Si occupa di *asset* legati alla navigazione: apparecchiature, radar, meccanismi di comunicazione e orientamento, velivoli atti alla perlustrazione e manutenzione di infrastrutture, tra cui droni. Si favorisce dunque l'incontro tra Marco, un assistente sociale dell'Unità Disabili Adulti dell'Azienda sanitaria locale che ha in carico Marco e la famiglia e la HR *diversity e inclusion* dell'azienda. L'unità operativa Disabili Adulti è un servizio territoriale che si occupa di cittadini di età superiore ai 18 anni affetti da patologie neuromotorie e disabilità neuropsicologiche. L'assistente sociale propone che, qualora l'azienda fosse interessata ad avviare l'esperienza, si potrebbe configurare come Tirocinio di inclusione sociale (TIS). Tale dispositivo formativo non ha oneri per il soggetto ospitante (azienda) e al contempo consente sufficienti gradi di libertà per trovare un accordo operativo tra l'azienda e Marco.

ZoeLab si propone agli interlocutori con una funzione di consulenza e supporto per la realizzazione di un progetto formativo coerente alle competenze di Marco e alle finalità produttive che persegue l'azienda. Dopo alcune riunioni si individua una struttura operativa, da poco entrata a far parte della azienda entro la quale Marco potrebbe svolgere attività coerenti alle sue attitudini e al suo CV. L'HR facilita la costruzione di premesse con i responsabili della struttura ospitante; questi, incontrano Marco insieme ad uno psicologo tutor di ZoeLab.

La struttura operativa si racconta, nelle parole del responsabile, con una tradizione tecnologica importante e sembra mal digerire l'acquisizione da parte della nuova azienda. Si colgono scompaginamenti nelle gerarchie decisionali e nei gruppi di potere. L'avvio del tirocinio è accompagnato da un vissuto di ostilità da parte dei responsabili di struttura, i quali vivono la proposta del tirocinio di Marco come calata dall'alto senza contrattazione. Si crea una collusione tra il mandato a occuparsi di disabilità e il sentirsi disabilitati, vissuto dal team.

Ovvero, il sentirsi marginali, a basso potere e prestigio; l'ultima ruota del carro insomma. Dal canto del general manager la struttura operativa è stata scelta, invece, proprio perché ritenuta un centro di eccellenza. La forte appartenenza del team viene immaginata da HR e general manager come fonte di coesione interna, una sorta di assicurazione che il team comunicasse sufficientemente bene da consentire un orientamento di ingresso al candidato. Invece, nel team impera l'emozione di fare il lavoro sporco, parlata attraverso una insistente preoccupazione sul decoro e l'igiene di Marco. Nel caso specifico, infondata: il problema dell'igiene personale non trova riscontri nella sua storia. Marco simbolicamente porta sporco a casa del team, qualcosa di estraneo, forse minaccioso, che viene da fuori. Come la recente acquisizione dell'azienda.

### 3. L'impatto

L'occasione del tirocinio di Marco ha consentito di comprendere alcuni vissuti dei dipendenti della struttura ospitante non trattandoli come vissuti individuali ma come simbolizzazioni condivise dall'organizzazione: una traccia di che cosa stesse accadendo in quel sistema di rapporti, che impatta sia le relazioni interne che quelle col cliente esterno. L'intervento di ZoeLab, a partire dal mandato di supporto al tirocinio di Marco, ha reso possibile avviare un confronto su come si stesse vivendo questa

transizione organizzativa, mettendo al tavolo i responsabili di struttura e altre componenti organizzative dell'azienda prima di ciò, poco inclini a salutarsi. È stata data parola al vissuto di assedio del team, relativo ai recenti processi di acquisizione aziendale citati, con minaccia al prestigio e all'indipendenza del potere tecnico. Il tirocinio ha consentito di far emergere queste dinamiche, iniziando a prenderne consapevolezza. Ad esempio, falsificando l'idea che il prestigio del team (e il rischio di svalutazione professionale), fosse correlato ai cambiamenti di gerarchia della committenza oppure all'essere assimilati al tirocinante con disabilità intellettiva.

ZoeLab propone la possibilità che esperienze di inserimento in azienda di giovani con disabilità rappresentino un'occasione di verifica e apprendimento sul modo di lavorare dei team e sul loro funzionamento organizzativo. L'attuale certificazione ISO 30415, che statuisce gli standard normativi internazionali per poter considerare una organizzazione inclusiva, recita:

“Lo sviluppo di un posto di lavoro inclusivo richiede un impegno costante verso la diversità e l'inclusione (D&I) per affrontare le disuguaglianze nei sistemi, nelle politiche, nei processi e nelle pratiche delle organizzazioni, nonché nei pregiudizi e nei comportamenti consci e inconsci delle persone”.

Si fa l'ipotesi che Diversity & Inclusion possa intendersi come l'organizzazione si occupi dell'incontro con i *propri vissuti* di estraneità, di inatteso. Si tiene a mente che, promuovere competenza ad organizzarsi, in rapporto ad eventi considerati estranei agli abituali modi di convivenza organizzativa, produca effetti sia verso il cliente interno (il collega, ad esempio), che verso quello esterno (chi compra i servizi dell'azienda). Nel caso resocontato si è parlato di come un team abbia tratto vantaggio da una consulenza a supporto dell'inserimento di un candidato con disabilità mentale. Questo evento ha messo in luce aspetti emozionali della realtà organizzativa presenti ma taciuti. Come, ad esempio, una crisi legata al valore della propria identità professionale, il bisogno di elaborare cambiamenti legati ad una fase di transizione aziendale e il conseguente conflitto tra componenti organizzative. Le convenzioni ex articolo 14, a cui si fa riferimento come termine di ragionamento, sono un modello operativo utile a creare condizioni affinché si riducano disuguaglianze sociali entro l'area disabilità e lavoro. Questo articolo si pone il problema di come una prospettiva multidisciplinare faciliti un passo in più; ovvero: incidere sulle trasformazioni culturali inerenti alla convivenza tra

differenze entro le organizzazioni produttive. Si è cercato di proporre un metodo scientificamente fondato: la disabilità, entro una lettura simbolica della relazione, non è una questione legata all'individuo svantaggiato. Piuttosto è una condizione relazionale, una emozionalità condivisa che può riguardare qualsiasi componente implicata nel processo produttivo. Dare senso a questa emozionalità può promuovere sviluppo: conoscenza sui processi organizzativi; sulle relazioni tra colleghi e tra componenti organizzative, sul modo in cui si gestiscono i processi comunicativi o si condividono informazioni, su come viene vissuta l'appartenenza all'organizzazione.

#### 4. Riflessioni

In questo scritto si segue l'ipotesi che, l'inserimento di un candidato con disabilità entro un'organizzazione produttiva, può configurarsi come un *analyseur* – evento critico – che, nel senso della psicosociologia francese, ha l'effetto di destabilizzare prassi, routine e persino linguaggi, abitualmente condivisi da chi partecipa all'organizzazione. In questa situazione vissuta come straordinaria, dal canto dell'azienda simbolizzare la relazione come un rapporto di potere sembra venire in soccorso: aiuta a ritualizzare l'incontro secondo forme sociali note. Segue l'adagio: “io – impresa – ho il potere di trasferire delle risorse che ho a te – candidato con disabilità – che ne sei privo”. Se si pensa ad un approccio fondato sul deficit dell'individuo beneficiario, lo si riabilita secondo una logica compensativa: ovvero, si conferiscono risorse atte a scongiurarne la marginalità sociale. Qui si coglie che il retropensiero è una relazione asimmetrica, un atto riparativo anche con una punta di colpa; viene alla mente l'espressione: “Eh, poverino! Aiutiamolo”. Se il punto è far del bene, non necessariamente si investe nel conoscere ciò che il contatto con la disabilità evoca. Al contrario, quel rapporto è organizzato dal sostenere chi si trova in uno stato di *svantaggio*, come azione che consente di non esplorare la relazione con la persona disabile in termini di criticità e risorse. Al più, si può esaurire in una convergenza di interessi individuali strumentalmente agita tra prestatore d'opera e committente, non necessariamente accompagnata da un processo di esplorazione e conoscenza della relazione stessa.

Dunque, è possibile individuare due linee di intervento sull'inserimento lavorativo di persone con disabilità:

1) compensare un deficit disponendo una serie di interventi tecnici finalizzati ad abilitare l'individuo ad interagire col contesto: rendere la postazione ergonomica, il percorso privo di barriere architettoniche, adottare un linguaggio e policy non discriminatorie, etc...

Sebbene questo modo di pensare l'integrazione possa avere un importante impatto sulle funzioni adattive dell'individuo volte all'interazione col contesto, non è sufficiente: in qualsiasi organizzazione (aziende; PA; cooperative; ecc.) esistono le emozioni vissute dalle persone che condividono quel contesto sociale. In tal senso, la disabilità – entro i rapporti produttivi – disabilita gli automatismi emozionali di un team: una serie di impliciti comunicativi, nel training delle risorse, nel modo di organizzare processi di lavoro e obiettivi, nel modo stesso di rapportarsi tra colleghi nei momenti informali di convivialità (la cena aziendale, la pausa alla macchinetta del caffè) possono richiedere modalità relazionali diverse da quelle abituali. Intervenire con la disabilità richiede di ripensare l'assetto di lavoro a fronte di una destabilizzazione del sistema di attese reciproche; pertanto, non è sufficiente disporre misure pratiche legate alla gestione concreta dell'impatto di alterazioni fisiche o psichiche, serve sviluppare competenze relazionali atte a comprendere cosa accade emozionalmente nel rapporto tra individuo e contesto per promuovere azioni di sviluppo del contesto stesso.

2) promuovere sviluppo producendo conoscenza sui processi organizzativi, sulle relazioni tra colleghi e tra componenti organizzative, sul modo in cui si gestiscono i processi comunicativi o si condividono informazioni, su come viene vissuta l'appartenenza all'organizzazione.

In questo secondo caso, l'evento critico attivato dall'ingresso di una persona vissuta dall'organizzazione come estranea e *non conforme alle aspettative*, se viene pensato come occasione di conoscenza del modo di funzionare dell'organizzazione, può promuovere sviluppo per i processi aziendali. I processi di convivenza tra differenze in azienda possono, a loro volta, essere individuati come un indicatore di sviluppo organizzativo. In questa seconda tipologia il focus dell'intervento si sposta dall'individuo e i suoi comportamenti al modo di vivere i rapporti in azienda e, più in generale, al rapporto tra la cultura dell'organizzazione e i suoi obiettivi. Nei paragrafi successivi verrà proposto un caso di intervento per esemplificare quanto sostenuto finora.

## **L'esperienza di Naturcoop. Le convenzioni articolo 14 «sociali al quadrato» della Provincia di Varese**

*Paolo Cova\**

### **1. Introduzione**

Naturcoop è una cooperativa sociale di tipo B con sede a Somma Lombardo in Provincia di Varese. È attiva sul territorio da 37 anni, ha circa 80 dipendenti e si occupa, fra le altre cose, di manutenzione del verde.

### **2. Il progetto**

«Progetto Sociale2» nasce da un incontro fra Naturcoop e MedicAir, azienda *leader* nell'ossigenoterapia che aveva rilevanti difficoltà a inserire persone con disabilità in azienda a causa della complessità e pericolosità delle mansioni lavorative realizzate nelle sue strutture. L'azienda, grazie al suo consulente del lavoro, si è dimostrata lungimirante accettando e sviluppando, attraverso la convenzione ex art. 14, l'idea di una commessa di lavoro slegata dall'attività di produzione dell'azienda. Il Progetto ha coinvolto, oltre alle HR di MedicAir, anche e soprattutto l'ufficio *marketing* e l'ufficio comunicazione, dimostratisi perfettamente aderenti alle caratteristiche d'innovazione e sperimentazione del progetto, caratteristiche che con coraggio sono state abbracciate anche dall'Ufficio CMD della Provincia di Varese.

Nel concreto, la Provincia di Varese ha pubblicato un bando di sponsorizzazione, MedicAir ha risposto alla manifestazione di interesse e, vincendo il bando, ha affidato a Naturcoop il lavoro. A questo punto, grazie

---

\* *Presidente cooperativa Naturcoop.*

alla stipula di una convenzione ex art. 14 D.Lgs. 276/2003, MedicAir ha potuto scomputare quattro persone con disabilità dalla quota di obbligo. La stipula della convenzione in articolo 14 è stata firmata da Naturcoop, MedicAir e la Provincia di Varese per sponsorizzare la manutenzione del verde dei circa 50 Km di due piste ciclabili intorno ai due laghi di Varese e di Comabbio. È nato così un progetto che non esisteva in Italia.

L'idea è nata grazie a un giro in *mountain bike*: Naturcoop organizza anche itinerari accompagnati di *mountain bike* e durante uno di questi percorsi gli operatori hanno osservato le due piste ciclabili sopra citate la cui condizione non era all'altezza della bellezza dell'itinerario; tutt'altro scenario quello di una rotonda – incontrata sempre durante il giro in *mountain bike* – su cui era stata attivata la manutenzione del verde. Da qui l'idea che non inventa nulla di nuovo, ma trasferisce una prassi consolidata da altri soggetti nel campo dell'assunzione obbligatoria di persone con disabilità.

La scelta delle piste ciclabili è assolutamente in linea con il *target* di MedicAir che si occupa di ossigenoterapia. Nello specifico quella del lago di Varese è una delle piste lombarde più belle ed è molto spesso luogo di importanti avvenimenti sportivi (ad esempio, qui si sono svolti i mondiali di canottaggio) e per un'azienda dire di occuparsi della manutenzione di una pista ciclabile così importante è un motivo di orgoglio. Questa aderenza fra la commessa di lavoro sponsorizzato e la *mission* dell'azienda *sponsor* è uno dei pilastri dei «Progetti Sociali2».

All'interno dei lavori di manutenzione delle piste ciclabili, Naturcoop ha incluso anche la produzione di *geo database* (GIS) che consiste nel monitoraggio digitalizzato su *cloud* di tutti gli elementi presenti sulla pista ciclabile (panchine, tavoli, segnaletica verticale, cinetica e orizzontale, ecc.). In tutto 1.800 elementi che il cliente (in questo caso la Provincia di Varese) può vedere su Google Maps e di cui può controllare lo stato di manutenzione. Questa specifica attività permette anche l'inclusione di persone che, nonostante la propria disabilità, possiedono un buon grado di professionalizzazione.

Chiaramente è possibile promuovere anche l'inclusione lavorativa di persone con disabilità motoria: chi ha la fortuna di pedalare può andare sul territorio e geo referenziare questi elementi per osservare lo stato di manutenzione, ma il collega che è in carrozzina e che lavora in segreteria e nel comparto GIS può monitorare e pubblicare questi singoli dati.

Dall'inizio del progetto otto persone con disabilità sono state assunte per la manutenzione del verde, per la georeferenziazione e per il *littering*

settimanale (pulizia dei rifiuti solidi urbani). Il *littering* permette anche un monitoraggio indiretto della qualità di fruizione e manutenzione delle piste ciclabili. Infatti, nel primo passaggio effettuato erano stati raccolti sette sacchi dell'immondizia, nell'ultimo giro è stato raccolto solo mezzo sacco e ciò vuol dire che il progetto sta ottenendo ottimi risultati nell'ambito di una fruizione qualitativamente consapevole delle piste ciclabili. Ulteriore punto di innovazione del progetto è l'utilizzo di monopattini elettrici per l'adempimento di alcune mansioni lungo la pista ciclabile, ad esempio il *littering* e il monitoraggio di alberature pericolose.

### 3. L'impatto

Nell'utilizzo di questa convenzione le opportunità sono diffuse tra i vari *stakeholder*:

- il collocamento mirato disabili ha avuto la possibilità di ottemperare agli obiettivi della legge 68;
- il territorio, grazie a Naturcoop che ha lavorato per la Provincia, ha beneficiato di una manutenzione delle piste ciclabili che da anni non veniva effettuata;
- le quattro persone con disabilità sono state assunte dalla cooperativa;
- MedicAir ha ottenuto una visibilità e un ritorno di immagine sul tema legato alla responsabilità sociale d'impresa;
- l'economia del territorio ha beneficiato del progetto dal momento che le piste ciclabili in questione sono frequentissime da turisti e abitanti del posto.

Sarebbe molto interessante eseguire uno studio sull'impatto economico di questo progetto: è nota l'importanza dei quattro inserimenti lavorativi per le persone con disabilità, ma sarebbe utile capire il risvolto economico per il territorio, la pubblica amministrazione e l'azienda.

### 4. Riflessioni

Come si è visto il cuore del «Progetto Sociale2» è la sponsorizzazione di un lavoro ad alto grado di utilità sociale.



A partire da questa esperienza, Naturcoop è riuscita a fare un *upgrade* del progetto lavorando con la catena di supermercati Tigros e con il parco regionale del Campo dei Fiori dove sono stati riqualificati i sentieri ristrutturando la segnaletica e la cartellonistica e georeferenziando tutti i percorsi. Successivamente Naturcoop ha collaborato con l'Officina Meccanica Aldo De Tomasi, una officina molto piccola con 15 persone, ma con una visione sul futuro molto ampia che ha sponsorizzato la manutenzione delle aree verdi di Fondazione Volandia. Anche Röechling ha collaborato a questi progetti, sponsorizzando l'apertura di uno sportello per l'accompagnamento di soggetti fragili in cerca di opportunità occupazionali con Mestieri Lombardia. Infine, Naturcoop sta provando a capire in che modo una cooperativa di tipo B può sponsorizzare, in un'ottica di filiera, la pulizia delle comunità gestite da una cooperativa di tipo A.

Le criticità riscontrate consistono nel fatto che spesso le commesse lavorative sono troppo complesse rispetto alla platea di persone con disabilità: in questo momento, infatti, molti lavori sono fermi perché sul territorio non ci sono persone con disabilità che abbiano una capacità lavorativa residua adeguata all'inserimento lavorativo, anche in cooperativa. In questo senso sarebbe utile rivedere le fasce di disabilità che hanno accesso alle convenzioni ex art. 14 perché le persone che rientrano nelle fasce 3-4 attualmente previste hanno difficoltà nel ricoprire mansioni comuni che, invece, potrebbero costituire un lavoro dignitoso per persone con disabilità di fascia 1 e 2.

## **L'impatto della cooperazione sociale di tipo B: il metodo VALORIS per misurare la produzione del valore sociale**

*Daniele Fico\**

### **1. Introduzione**

Il concetto di impatto assume diverse sfaccettature, coinvolgendo una vasta gamma di dimensioni e prospettive. Sebbene vi siano numerose definizioni di “impatto”, generalmente si tende a considerarlo come la conseguenza degli effetti e le variazioni – siano essi sociali, ambientali o economici – prodotte nel tempo da un’organizzazione sulla sua comunità e sui beneficiari interessati dall’opera della stessa.

Sebbene da sempre qualsiasi attività umana generi un impatto, solo negli ultimi decenni è emersa la crescente e urgente necessità di misurare e raccontare tale impatto, tanto per mitigarne gli effetti, laddove fosse negativo, quanto per valorizzarne i risultati, laddove fosse positivo. Tuttavia, ad oggi, affermare di fare la differenza non è sufficiente, è necessario fornire prove tangibili del cambiamento indotto. Non solo, per presentare tali evidenze è indispensabile utilizzare metodi validi per interpretarlo e quantificarlo.

La misurazione dell’impatto è diventata una tematica centrale, specialmente alla luce delle nuove sfide globali, in particolare ambientali e sociali, accentuate negli ultimi anni dagli effetti della pandemia. La necessità emergente delle organizzazioni di misurare l’impatto è da rintracciare in tre fenomeni piuttosto recenti: a) la ristrutturazione delle pubbliche amministrazioni verso un modello basato su risultati concreti; b) il nascere e lo strutturarsi di organizzazioni ibride che fondono obiettivi sociali, ambientali ed economici e che devono pertanto dimostrare la loro

---

\* *Educatore professionale, cooperatore sociale.*

capacità di impatto combinato; c) l'emergere di investitori orientati all'impatto che mirano a bilanciare rendimenti finanziari con impatti sociali e ambientali positivi.

A livello sia nazionale sia europeo, la misurazione dell'impatto sta acquisendo un peso crescente. Oltre agli strumenti tipici del Terzo settore quali, ad esempio, il bilancio sociale, si sta assistendo all'ampliamento di una serie di obblighi di valutazione e rendicontazione anche per le imprese. Basti considerare la nuova direttiva denominata Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) che sostituirà la Direttiva sulla rendicontazione non finanziaria (NFRD) esistente. L'obiettivo primario della CSRD mira a promuovere una transizione più rapida verso un'economia sostenibile, ponendo maggiore enfasi sulla trasparenza delle aziende, stabilendo criteri uniformi ai fini del *reporting* aziendale in tutta l'Unione. Le imprese sono chiamate a illustrare come la loro attività influenzi la sostenibilità permettendo a investitori e ad altri *stakeholder* di avere una visione più chiara e di basare le loro decisioni su informazioni più concrete.

Pertanto, è possibile affermare che, sia sotto il profilo normativo che di prassi consolidate, viene sottolineata l'imperativa necessità per le organizzazioni, di diversa estrazione e scopo, non solo di generare impatto, ma anche di monitorarlo, quantificarlo e comunicarlo efficacemente. Gli approcci orientati alla valutazione dell'impatto permettono alle organizzazioni di evidenziare la loro influenza trasformativa nella società, caratterizzata da intenzionalità, misurabilità e addizionalità (intesa quest'ultima quale generazione di un impatto positivo nel contesto di riferimento in cui l'organizzazione agisce). Queste strategie derivano spesso dalla collaborazione e dai percorsi di crescita reciproca con gli *stakeholder*. Tra le metodologie maggiormente utilizzate per misurare l'impatto possiamo individuare la Theory of Change, il Social Return on Investment, l'Impact Weighted Accounts e il Social Impact Assessment.

Negli ultimi anni l'esigenza di misurare e valutare l'impatto si riflette anche sui temi dell'inclusione sociale, con un approccio teso al riconoscimento e alla formalizzazione di alcuni processi interni alle aziende. Lo dimostra, ad esempio, una recente iniziativa di Regione Lombardia in favore dell'inclusione delle persone con disabilità. La Giunta Regionale ha affidato ad Unioncamere, con il supporto di UNI – Ente di Normazione Italiano, la realizzazione del progetto che ha lo «scopo principale di diffondere la cultura dell'inclusione come valore aggiunto per l'impresa: l'obiettivo è definire prassi di riferimento che andranno a

comporre il modello “Lavoro Inclusivo nelle imprese lombarde” e che saranno sottoposte a validazione mediante implementazione su imprese site nei confini regionali. L’adesione e l’implementazione del modello vuole favorire una cultura organizzativa improntata all’inclusione, riconosciuta e accreditata presso le imprese e i cittadini, che porti valore aggiunto all’azienda, grazie ai processi adottati, e di incremento della responsabilità sociale e, pertanto, di competitività».

La finalità è di indubbio interesse, ma preme sottolineare come vi siano alcuni aspetti che richiamano, anche nel contesto dei propositi che l’istituzione si pone, all’esigenza di individuare un perimetro di riferimento, un linguaggio comune, e delle specifiche metriche che permettano a tutti gli *stakeholder* coinvolti di adottare un’interpretazione condivisa di un fenomeno complesso – quello dell’inclusione lavorativa delle persone con disabilità – attraverso un approccio che non riservi l’esclusiva competenza alla pubblica amministrazione o agli enti del terzo settore che a vario titolo sono impegnati su questo fronte, ma che coinvolga direttamente anche il mondo delle imprese.

In questa prospettiva, occorre evidenziare come l’esigenza di rendicontare l’operato della propria organizzazione abbia avuto uno sviluppo interessante nell’ambito del Terzo settore. Il documento del bilancio sociale risulta ad oggi uno strumento diretto, fruibile e trasparente. Fondamentale, senza dubbio, per rispondere ad obblighi di legge o al mantenimento dei requisiti per l’iscrizione agli specifici albi o registri ma di particolare utilità nelle campagne di comunicazione sia interna che esterna. Nel vasto universo che comprende i soggetti e le organizzazioni che possono rendersi protagonisti dei processi di inclusione sociale e lavorativa, di seguito verranno prese in considerazione le cooperative sociali con un esplicito riferimento a quelle impegnate nella promozione dell’inserimento lavorativo di persone svantaggiate.

Già nei primi anni Settanta del secolo scorso, le cooperative sono state un luogo di sperimentazione per l’inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati. Tuttavia, la loro importanza è cresciuta significativamente nel ventennio successivo, consolidandosi negli anni Novanta. Le cooperative sociali di tipo B sono organizzazioni caratterizzate da una doppia finalità: si occupano di attività di produzione e servizi promuovendo contestualmente l’inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Tali rientrano nelle categorie previste dall’art. 4 della l. 381/91 e devono comporre almeno il 30% del personale assunto.

La definizione di “persona svantaggiata”, oltre il citato perimetro normativo, nella prassi si è tradotta nell’inclusione anche di chi vive in condizioni di vulnerabilità o emarginazione che, attraverso i percorsi di inserimento lavorativo all’interno delle cooperative, ha potuto progressivamente acquisire competenze spendibili nel mercato del lavoro. Questo anche grazie alla diversificazione dei settori di attività delle cooperative che si sono estesi in nuovi campi, dalla ristorazione all’informatica.

Se il valore sociale del ruolo della cooperazione, come anche la capacità delle cooperative B di farsi strumento di politica attiva del lavoro, sono evidenti e ormai impliciti, l’impatto economico della loro attività è invece un aspetto spesso sottovalutato, se non addirittura mal interpretato, identificando le cooperative come imprese “sovvenzionate” dallo Stato e per questo non produttive nel senso tradizionale del termine. È infatti convinzione diffusa che le cooperative reggano la propria esistenza sui sussidi pubblici. Il forte legame con le amministrazioni pubbliche ha spesso offuscato l’origine e l’evoluzione della cooperazione. Alcuni critici sembrano rifarsi a modelli stranieri, ignorando le dinamiche specifiche italiane.

Il modello di valutazione economica VALORIS, sviluppato nell’ambito delle attività di valutazione e misurazione d’impatto del Centro Studi in imprese cooperative, sociali ed enti no profit “Socialis” dell’Università degli Studi di Brescia, permette di leggere queste dinamiche sotto una nuova luce. Il metodo si basa su un approccio che si pone l’obiettivo di indagare, da una parte, qual è l’impatto economico per la pubblica amministrazione generato dalle attività delle cooperative sociali di tipo B attraverso l’avviamento e il mantenimento al lavoro di persone svantaggiate e, dall’altra, valuta il benessere complessivo di coloro che sono coinvolti in tali percorsi di inserimento lavorativo.

## 2. Il progetto

Il metodo VALORIS si concentra sull’esame dettagliato dei costi e dei benefici generati dalla cooperativa sociale, o dal gruppo di cooperative prese in esame, che promuove l’inclusione lavorativa di persone svantaggiate, rientranti nelle cinque categorie della legge 381/91. Ciononostante, nel calcolo complessivo sono considerate anche persone che, seppur non in possesso di una specifica certificazione, si trovano in una difficile condizione occupazionale o di grave marginalità sociale. Inoltre, il

metodo analizza ogni singolo rapporto di lavoro subordinato ma comprende nella valutazione anche i percorsi di tirocinio di inserimento o reinserimento al lavoro.

I benefici per le casse pubbliche che vengono presi in considerazione sono: a) le imposte sui redditi versate da parte dei lavoratori svantaggiati; b) l’IVA prodotta dai lavoratori svantaggiati; c) le spese pubbliche evitate grazie al miglioramento delle condizioni dei soggetti inseriti: servizi sociali e sanitari, reddito minimo da garantire, pensione d’invalidità, ecc. Di conseguenza si individuano i seguenti costi: a) esenzioni fiscali per le cooperative sociali; b) contributi pubblici garantiti alle cooperative sociali per il reinserimento delle persone al lavoro nonché qualsiasi altro supporto finanziario ricevuto dallo stato.

Il calcolo è specifico e viene realizzato individualmente per ogni persona, basandosi sull’anno appena trascorso e, pertanto, su dati effettivi, confermati ed aggiornati, quali:

- informazioni derivanti dal bilancio della cooperativa, una volta concluso l’esercizio;
- dati legati alla gestione del personale che includono ore lavorate, salari ricevuti e l’IRPEF versata;
- valutazioni sullo stato e sulle necessità socio-sanitarie ed assistenziali effettuate dal responsabile degli inserimenti lavorativi della cooperativa.

Il calcolo applica un principio di prudenza: quando si presenta la necessità di scegliere tra diverse opzioni, si opta sempre per quella che risulta meno costosa per la pubblica amministrazione. Dall’analisi costi benefici basata su questi dati si deduce un valore che rappresenta il risparmio prodotto da ciascun lavoratore svantaggiato.

È anche possibile che una cooperativa presenti risultati non positivi. È fondamentale precisare che ciò non implica necessariamente una gestione inadeguata dell’inserimento lavorativo del personale svantaggiato. Altri elementi, come la situazione economica della cooperativa, le sue dimensioni, la complessità delle condizioni dei lavoratori svantaggiati o le loro altre opportunità di impiego, potrebbero influire su tali risultati. Come evidenziato in precedenza, VALORIS consiste nell’analisi costi benefici riferita alla singola realtà cooperativa, tuttavia diverse ricerche che hanno previsto l’applicazione del metodo si sono concentrate su alcuni aggregati. Pertanto, al fine di presentare un’esperienza applicativa di recente svolgimento seguono i risultati dello studio promosso da CSA

COESI e Confcooperative Bergamo condotto dal Centro Studi Socialis con il supporto della Camera di Commercio di Bergamo.

### 3. L'impatto

Lo studio ha coinvolto sei cooperative sociali, cinque (La Solidarietà, Bergamo Lavoro, Cometa, Area 21, Il Segno) con sede a Bergamo ed una (Adelante Dolmen) con sede a Milano. Tutte realtà impegnate nell'inserimento lavorativo di persone svantaggiate che offrono diversi servizi tra cui: pulizie civili ed industriali, assemblaggio conto terzi e consulenza informatica.

Nel 2021, le cooperative hanno inserito 297 persone, generando per la pubblica amministrazione un beneficio pari a € 1.831.552,59 e costi totali € 1.320.198,13. Pertanto, dalla differenza tra questi due valori si ottiene un beneficio complessivo per le casse pubbliche stimato in € 511.354,47 pari a € 1721,73 per singola persona inserita.

Rispetto alle categorie dello svantaggio si nota che la maggior parte delle persone inserite sono persone con invalidità, seguite da coloro con disagio psichiatrico, gli ammessi alle misure alternative al carcere, con problemi di dipendenza e infine persone con "disagio sociale generico". L'analisi sottolinea che il valore creato supera i costi sostenuti, dimostrando un netto beneficio economico per l'ente pubblico, come evidenziato nella ripartizione dettagliata riassunta nella tabella seguente.

Tabella 1 – Il valore creato dalle sei cooperative nel 2021.

<b>Persone</b>	<b>Totale</b>	<b>Assunte</b>	<b>In tirocinio</b>	<b>Valore totale (€)</b>	<b>Valore sing. (€)</b>
Con invalidità	234	192	42	592.115,78	2.530,41
Con disagio psichiatrico	34	31	3	40.396,23	1.188,12
In misura alternativa al carcere	7	1	6	37.359,92	5.337,13

Con problemi di dipendenza	8	5	3	36.227,18	4.528,40
Con “generico disagio sociale”	14	0	14	30.171,84	2.155,13

*Fonte: elaborazione su dati estratti dal report 2021 di CSA COESI.*

Viene fornita inoltre anche la suddivisione sui diversi livelli della pubblica amministrazione evidenziando che:

- i benefici sono così distribuiti: 86% in favore dello Stato, 11% in favore di Regione Lombardia, 3% in favore dei Comuni;
- i costi imputati nell'ordine del 65% sono a carico dello Stato, del 23% a carico della Regione, del 10% a carico delle Province, del 2% a carico dei Comuni.

Parallelamente all'analisi degli aspetti puramente economici è stata realizzata anche un'indagine in merito al benessere delle persone svantaggiate. Tramite un questionario anonimo (somministrato a coloro con contratto di lavoro subordinato, per un totale di 104 questionari completamente compilati ed analizzabili), redatto con il supporto di psicologi del lavoro, sono stati esplorati aspetti riferiti alla situazione lavorativa, reddituale e del vissuto all'interno del contesto cooperativo.

Si riportano in questa sede alcuni elementi rilevanti che evidenziano un benessere generale dei lavoratori nelle cooperative sociali interessate dall'indagine:

- per la maggioranza degli intervistati il lavoro in cooperativa risulta essere la principale fonte di reddito, solo il 13% gode di altri sussidi provenienti da risorse pubbliche;
- circa metà dei partecipanti ha espresso una soddisfazione a livello economico, l'altra metà segnala una forte difficoltà nel risparmiare;
- la rete di sostegno è composta principalmente dalla famiglia, seguita da educatori o professionisti, in ridotta percentuale le persone si affidano alla cerchia degli amici o dei colleghi di lavoro;
- sul fronte dell'appagamento personale, oltre il 70% si sente utile e bene con sé stesso, inoltre, più del 60% si ritiene capace di gestire bene i problemi;



- la maggior parte delle persone esprime un'alta autostima e una notevole fiducia nelle proprie abilità; quasi tutti gli intervistati esprimono una forte convinzione nella propria capacità di realizzare gli obiettivi prefissati e di portare a termine con successo i compiti assegnati;
- il 68% ritiene che l'attività lavorativa influenzi positivamente il proprio benessere psicofisico;
- il rapporto con i colleghi è percepito come solido e positivo, inoltre gli intervistati evidenziano alta stima per varie qualità dei colleghi: la competenza (92%), il trattamento egualitario (88%), l'interesse per il benessere dei lavoratori (83%) e il mantenimento di un ambiente lavorativo amichevole e aperto (85%);
- l'atteggiamento di supporto nel completamento del lavoro e la promozione della collaborazione sono apprezzati da oltre l'80% dei partecipanti;
- il 91% dei partecipanti desidera mantenere l'impegno lavorativo nonostante eventuali difficoltà e l'88% non cambierebbe il datore di lavoro attuale.

#### 4. Riflessioni

Le cooperative sociali di tipo B sono portatrici di un modello di impresa sociale che, oltre a realizzare percorsi di (re)inserimento lavorativo e sociale di persone svantaggiate, sono in grado di valorizzare al meglio le capacità produttive residue di alcuni lavoratori che le altre imprese non sono immediatamente in grado di inserire nei propri cicli produttivi, rappresentando uno strumento efficiente di politica attiva del lavoro per le fasce più deboli del mercato del lavoro.

Quello della cooperazione sociale è un modello organizzativo della produzione incentrato sulla persona in grado di coniugare in modo efficiente obiettivi economici e sociali riuscendo ad operare con buoni risultati anche durante i periodi di crisi e in territori meno sviluppati.

L'approccio del metodo VALORIS si caratterizza per la semplicità applicativa nell'analisi di realtà complesse, restituendo in modo chiaro e diretto che il supporto e le agevolazioni concessi alle cooperative sociali sono un investimento per la pubblica amministrazione sia in termini di inclusione ed emancipazione dei cittadini sia di risparmio, come il caso presentato ha dimostrato in un sistema che si autoalimenta.

In tal senso, la cooperazione sociale di tipo B si afferma come un modello organizzativo centrato sulla persona, efficiente nell'integrare obiettivi economici e sociali, efficace anche in periodi di instabilità economica e promotore di un modello sostenibile.

## *Interviste*

### **Intervista a Giuseppe Guerini**

*Presidente Confcooperative Bergamo*

- 1. A fronte delle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro, in che modo la cooperazione sociale si configura come un modello sostenibile, in termini economici e sociali? Qual è l'impatto che l'inserimento lavorativo di persone con disabilità, svantaggiate e vulnerabili può avere sui sistemi e le comunità?**

Siamo convinti che la cooperativa sociale come modello di impresa per l'inserimento lavorativo abbia dimostrato in questi anni una grande capacità di inclusione, unita ad una crescente competitività sul piano imprenditoriale. Questa competitività, come abbiamo frequentemente sottolineato anche a livello europeo, è dovuta alla scelta, rivelatasi vincente, di prevedere nel 1991 con l'art. 4 comma 2 della legge 381 una percentuale di almeno il 30% di persone svantaggiate da inserire nella forza lavoro delle cooperative di inserimento lavorativo. Questo ha permesso di non immaginarsi solo una tipologia di inserimento lavorativo come, ad esempio, abbiamo visto in altre esperienze di inserimento lavorativo internazionali quali gli *Atelier Protégés* riconosciuti dalla legislazione in altri Paesi Europei e ripresa dalla Direttiva Europea sugli appalti pubblici del 2008, che riconosceva lo status di imprese di inserimento lavorativo ai soggetti che occupavano quasi esclusivamente persone con disabilità in una percentuale di almeno il 50%. In questi casi la scelta che apparentemente sembrerebbe più inclusiva, per la percentuale più alta di persone con disabilità, in realtà ha fatto sì che il modello di inserimento lavorativo non fosse performante dal punto di vista della competitività dell'impresa. Il modello italiano di cooperativa sociale genera, dal nostro punto di vista, condizioni maggiormente favorevoli: da un lato crea una realtà composta da diverse tipologie di persone e di condizioni e, dall'altro lato, la percentuale del 30% consente alla cooperativa di essere competitiva e

produttiva. Questo, dal mio punto di vista, spiega anche le ragioni del successo conseguito dalle cooperative sociali in Italia. Una seconda considerazione è che la legge 381/1991 era nata e aveva immaginato che l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate avesse come interlocutore principale la pubblica amministrazione: lo strumento della convenzione articolo cinque della 381/1991 prevede che l'amministrazione pubblica affidi un'attività per servizi o lavori da realizzare alle cooperative sociali a fronte di un inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Ciò spiega le principali tipologie di attività diffuse fra le cooperative ossia la manutenzione del verde, le pulizie e la raccolta differenziata dei rifiuti o le attività di riciclo. C'era l'idea che fossero imprese in qualche misura sussidiate dal pubblico. La storia in realtà ci dimostra che queste cooperative hanno diversificato e sviluppato, sicuramente a contatto con la pubblica amministrazione attraverso le convenzioni e poi con le gare riservate, il loro *business model*. Infatti, accanto a questo rapporto con la PA si sono gradualmente inserite aree di attività legate alle imprese *tout court* che hanno consentito di sviluppare altre tipologie di interventi, ad esempio, nel settore della produzione industriale.

Se ci soffermiamo sullo scenario attuale e osserviamo da dove provengono gli inserimenti lavorativi, soprattutto nelle regioni del Nord Italia dove c'è una presenza significativa di attività d'industria, vediamo che la maggior parte degli inserimenti vengono realizzati nel rapporto fra cooperative e settore privato. Questo è un motivo di orgoglio, ma è anche la dimostrazione che le cooperative sono imprese che hanno saputo misurarsi con la dimensione della competitività e quindi sono riuscite ad essere produttive. Di contro c'è la percezione che il settore pubblico non abbia assunto fino in fondo la sua responsabilità nonostante sia tra i principali beneficiari dell'attività di inserimento lavorativo di persone svantaggiate, abbandonando via via il ricorso alle convenzioni previste all'articolo 5 della 381/91 – grazie alle quali si potevano affidare commesse pubbliche, entro le soglie previste dalla normativa sugli appalti, a fronte dell'inserimento di lavoratori svantaggiati. Gran parte delle Pubbliche Amministrazioni, inoltre, non si sono mai realmente interessate per applicare la normativa europea sugli appalti riservati, che offrirebbe potenzialità assai interessanti per potenziare l'inserimento lavorativo.

A fonte della scarsa propensione all'utilizzo di strumenti proattivi da parte delle amministrazioni pubbliche, posso dire invece che abbiamo trovato nella convenzione articolo 14 del D.Lgs 276/2003 uno strumento di grande utilità e nelle imprese industriali un alleato molto prezioso.

L'introduzione dello strumento con la legge Biagi è stata una intuizione innovativa. Ovviamente già la legge 68 del 1999 prevedeva le convenzioni articolo 11 e 12, ma erano sostanzialmente immaginate come un passaggio transitorio e soprattutto non erano strutturate pensando a un modello di sussidiarietà applicata all'interno di un ragionamento di politiche pubbliche sulle politiche del lavoro. Quindi, anziché proseguire sulla strada del passato ossia contributi esonerativi o sanzioni, che consentivano alla pubblica amministrazione di raccogliere delle risorse che poi venivano investite nel collocamento mirato o nei piani di accompagnamento, con le convenzioni ex articolo 14 del D.Lgs 276/2003 è il mondo dell'impresa che in maniera sussidiaria si organizza per creare spazi di inserimento lavorativo.

Partendo dall'esperienza realizzata in questi anni di applicazione, possiamo evidenziare, tra i tanti, due vantaggi significativi: prima di tutto ha una efficacia elevata perché non disperde le risorse in sanzioni o contributi esonerativi, al contrario sfrutta appieno suddette risorse creando occasioni di lavoro. Il secondo vantaggio è il rapporto diretto fra cooperativa e impresa ordinaria, principalmente del settore industriale, che consente di far crescere le competenze presenti nel bagaglio professionale e personale di tutti gli attori coinvolti. Purtroppo, c'è da constatare che le cooperative che sono rimaste agganciate prevalentemente o esclusivamente alle commesse pubbliche non hanno avuto la stessa evoluzione – dal punto di vista della capacità imprenditoriale, della qualificazione e della qualità del lavoro – di quelle che hanno scelto di lavorare con il settore privato. Questo perché la pubblica amministrazione spesso si accontenta di affidare i servizi (le pulizie, la manutenzione del verde) senza realizzare solide riflessioni sull'esperienza, facendo prevalentemente riferimento a forme di affidamento che valutano l'offerta economica più conveniente. Ciò non fa crescere la cooperativa dal punto di vista imprenditoriale.

Abbiamo osservato cooperative che hanno cominciato realizzando lavori scarsamente qualificati come insacchettare le viti, fare dei piccoli assemblaggi, eccetera; lavori spesso residuali che le aziende esternalizzavano e affidavano alle cooperative quasi con una logica di beneficenza. Queste cooperative nel corso del tempo hanno cominciato a fare lavorazioni sempre più complesse e oggi abbiamo numerose esperienze di cooperative sociali che si sono misurate con produzioni manifatturiere complesse, facendo investimenti insieme all'azienda sui macchinari, sull'automazione e arrivando a creare un ambiente di lavoro molto qualificante.

È questo che fa crescere la competitività della cooperativa e allo stesso tempo valorizza il lavoro delle persone con disabilità. Questo è il grande merito delle convenzioni articolo 14.

Rispetto al funzionamento interno della cooperativa, ci troviamo di fronte a un'impresa che ha saputo sviluppare una competenza nell'accogliere le persone e nell'accompagnarle al lavoro attraverso percorsi di formazione sostenuti dalla presenza di lavoratori – come qualcuno li chiama – normodotati che si ingaggiano con la cooperativa a partire da una motivazione che non è semplicemente ottenere un posto di lavoro. In altre parole, il contesto della cooperativa crea un ambiente che è propenso all'inclusione e che permette di sviluppare un modello di solidarietà efficiente, capace di far crescere la produttività della cooperativa stessa.

Come si ricordava in occasione del Primo Forum di Regione Lombardia tenutosi in collaborazione con ADAPT e l'Ordine Consulenti del lavoro «Imprese, produttività e inclusione in un mercato del lavoro in trasformazione», sarebbe necessario riflettere su cosa si intende per produttività e sugli strumenti adottati per misurarla. In questi anni abbiamo realizzato, in collaborazione con l'Università di Bergamo, alcune ricerche sulla produttività delle cooperative e tutti gli indicatori ci dicono che queste realtà sono meno produttive se prendiamo come riferimento il valore aggiunto creato per ora lavorata. Anche all'interno delle cooperative, se compariamo una cooperativa di produzione lavoro e una cooperativa sociale di inserimento lavorativo c'è una differenza in termini di minore produttività. Tuttavia, l'interrogativo che pongo è: qual è l'oggetto della produzione della cooperativa sociale di inserimento lavorativo? Dal mio punto di vista l'oggetto è la creazione di un contesto che consenta di avere un'esperienza di lavoro produttivo, un lavoro vero e non una attività di ergoterapia, che consente alla persona con disabilità di realizzarsi e avere una sua autonomia economica. Questo è uno dei risultati più importanti che possiamo ascrivere all'esperienza dell'articolo 14 del D.Lgs 276/2003.

È necessario continuare a studiare quali possono essere chiavi di lettura innovative per interpretare la produttività, individuando misure maggiormente sistemiche. L'indicatore “valore aggiunto per ora lavorata” può funzionare quando ragioniamo su una impresa ordinaria, ma anche in quel caso va arricchito attraverso un concetto attualmente molto utilizzato: la valutazione di impatto complessivo. Infatti, se l'oggetto di analisi diventa un intero ecosistema produttivo, la capacità dell'impresa di

essere inclusiva genera un valore aggiunto attraverso un approccio generativo che consente di non avere degli scarti nella gestione del personale. Come ricorda Papa Francesco dobbiamo superare la logica e la cultura dello scarto, soprattutto quando a essere scartate sono le persone. È necessario valutare come un ecosistema o una filiera produttiva riescano a essere efficaci sul mercato introducendo elementi di valutazione di impatto complessivo della produttività allo scopo di ottenere degli indicatori che tengano conto di tutte le componenti del sistema. Ad esempio, se consideriamo l'articolo 14 e facciamo un'analisi di un'azienda manifatturiera che decide di convenzionarsi con una cooperativa per realizzare degli inserimenti lavorativi, potremmo valutare l'impatto della convenzione sulla gestione del personale dell'impresa ordinaria che non è strutturata e non ha tutte le competenze per fare un buon inserimento lavorativo delle persone svantaggiate e soprattutto delle persone con disabilità. Se poi analizzassimo quel sistema produttivo in una logica di ecosistema potremmo trovare che complessivamente quel contesto, essendo più inclusivo, crea meno diseguaglianze, crea meno marginalità, consente alle persone un maggiore protagonismo e genera anche dei ritorni economici complessivi. Su questo fronte il sistema di valutazione "VALORIS"<sup>1</sup>, che diverse cooperative stanno adottando, è uno strumento molto interessante che consente di misurare il valore economico generato da un inserimento lavorativo mostrando che la maggior parte delle cooperative genera un valore economico attraverso l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate. Quindi, se consideriamo la produttività in termini di contesto e ecosistema è possibile sviluppare una riflessione diversa su che cosa è la produttività e su come dobbiamo intenderla, anche in un quadro di valutazione collegato agli obiettivi di sviluppo sostenibile: se uno degli obiettivi dello sviluppo sostenibile è un lavoro decente per il più alto numero di persone ovvero fare in modo che meno persone rimangano escluse dal mercato del lavoro, è chiaro che la cooperativa introduce un elemento di sostenibilità molto significativo.

## **2. In un'ottica di sistema quali sono gli attori chiave, pubblici e privati, coinvolti nelle politiche di inclusione socio-economica e**

---

<sup>1</sup> <https://www.rivistaimpresasociale.it/rivista/articolo/il-valore-creato-dalle-imprese-sociali-di-inserimento-lavorativo>

**quali fattori potrebbero favorire le relazioni fra di essi? Pensa vi siano degli esempi di buone prassi in tal senso?**

Certamente quando si riescono a creare le condizioni per una buona collaborazione fra la funzione pubblica – quindi le politiche del lavoro del collocamento mirato, ma in generale le politiche attive del lavoro – il settore privato e la cooperazione sociale, si possono creare esperienze molto favorevoli. Quando venne introdotta questa particolare e innovativa forma di Convenzione, prevista dall'articolo 14 del D.Lgs 276/2003 si assistette a una lunga resistenza nell'avviare le prime sperimentazioni. A Bergamo riuscimmo a superare le preoccupazioni e ad avviare il primo Accordo Quadro Provinciale, che era la condizione necessaria per attuare le convenzioni, ma che doveva avere l'adesione delle parti sociali (datori di lavoro, cooperative, sindacati dei lavoratori) e delle associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità.

Questa prima convenzione quadro si realizzò per il verificarsi di alcune condizioni favorevoli: la Provincia di Bergamo, che credeva e sosteneva questo strumento, i sindacati confederali dei lavoratori che superarono anche alcune resistenze dei livelli regionali e nazionali, le associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità che decisero di mettere da parte il timore che le convenzioni potessero diventare la porta per la creazione di "ghetti" nelle cooperative permettendo alle aziende di sottrarsi alla loro responsabilità.

Un clima di fiducia reciproca e l'apertura verso un'innovazione che, seppure tra qualche timore, lasciava intravedere delle potenzialità interessanti. Consentirono di superare quelle resistenze e portarono alla firma della convenzione quadro e successivamente, in tempi molto rapidi, a sviluppare un'esperienza positiva che ha consentito, grazie alla prova dei fatti, ha dimostrato l'efficacia dello strumento. La convenzione ha permesso di inserire le persone con disabilità in contesti che non sono marginalizzati e soprattutto non sono dei ghetti, bensì delle vere e proprie imprese sociali che sono molto lontane da qualsiasi logica di strumentalizzazione a favore dell'industria.

È necessario continuare a lavorare per creare un *network* in cui anche la parte pubblica è fondamentale, ad esempio, nel cercare di essere – per quanto possibile – flessibile nell'applicazione delle prescrizioni. Infatti, cercando di individuare alcuni limiti dell'articolo 14 potremmo dire che l'approccio, prudentemente adottato dal legislatore a quel tempo, mirava a non allargare troppo le maglie per evitare che lo strumento diventasse



una scappatoia a favore dei settori industriali per non ottemperare alle loro responsabilità. Per questo motivo solo le persone con gravi disabilità possono essere inserite attraverso la convenzione articolo 14 del D.Lgs 276/2003. Ritengo che i risultati ottenuti in questi anni possano spingerci a ragionare in una logica di maggior fiducia: se lo scopo dell'articolo 14 è favorire i rapporti fra industria e cooperativa sociale, allora è possibile pensare di continuare a creare ambienti di lavoro in cui una platea sempre più ampia di persone con disabilità possano trovare un contesto in cui essere a tutti gli effetti integrate grazie a un ambiente che è stato pensato, e viene continuamente ripensato, per ottenere quel risultato.

Abbiamo realizzato molte esperienze interessanti che con diverse imprese e cooperative sociali. Tra queste ne cito una che non solo ha consentito di creare nuove occasioni di lavoro per persone con disabilità, ma anche di dare una opportunità di migliore integrazione a dei lavoratori con disabilità che già erano assunte in organico nell'azienda che si era convenzionata con una cooperativa sociale. Nella fattispecie la Convenzione Articolo 14 prevedeva l'affidamento, ad una cooperativa sociale che occupa persone non vedenti, dei servizi di centralino telefonico di una grande azienda multinazionale. L'implementazione del nuovo centralino, affidato alla cooperativa, non solo ha consentito di occupare nuovi lavoratori con buone competenze linguistiche per la gestione del centralino internazionale, ma ha consentito di riqualificare e valorizzare anche altri lavoratori non vedenti, già assunti in ottemperanza agli obblighi della legge 68, ma che si erano finiti per trovare ad essere occupate ma senza mansioni del tutto adeguate. Unirle al gruppo di lavoro creato dalla cooperativa ha migliorato anche la loro situazione di lavoro nell'organico della multinazionale. Questo per dire che, se vengono create condizioni adeguate, esiste davvero la possibilità di realizzare un'azione *win-win* da cui tutti possono trarre beneficio. A distanza di vent'anni possiamo mettere da parte anche i pregiudizi ideologici che avevano accompagnato l'iniziativa legislativa e pensare a come sviluppare ulteriormente le potenzialità delle convenzioni articolo 14.

Qualche anno fa abbiamo fatto un tentativo per allargare questo tipo di strumento anche alla pubblica amministrazione, realizzando uno studio con la Provincia di Bergamo per sperimentare un articolo 14 nelle Aziende Pubbliche dal momento che fra i soggetti non adempienti alla legge 68 ci sono anche soggetti come gli ospedali. Purtroppo, non siamo riusciti ad andare oltre lo studio. Ma nonostante i risultati non soddisfacenti, non abbandoniamo quest'idea perché sarebbe interessante

immaginare come lo strumento possa funzionare anche in questa tipologia di contesti.

**3. Come poter garantire la qualità delle Convenzioni ex art. 14 onde evitare che la competizione sul mercato da parte delle cooperative si traduca in una rischiosa corsa al ribasso? Si potrebbe definire dei target minimi di qualità in tutte le commesse?**

Il protocollo che abbiamo sottoscritto a Bergamo e che abbiamo chiamato “IMPACT – Effetto cooperativo” nasce proprio con questo obiettivo. Se, come ho ricordato poc’anzi, le prime esperienze di articolo 14 nascevano da una triangolazione con pubblico e privato – la Provincia, l’Ufficio per il collocamento mirato, le politiche pubbliche, le cooperative e il settore industriale – IMPACT nasce dalla relazione diretta fra Confcooperative e Confindustria con l’obiettivo di potenziare lo strumento attraverso una sua qualificazione. Per questo motivo nel protocollo sono stati inseriti alcuni elementi di impegno reciproco: Confindustria si impegna a promuovere la convenzione articolo 14 fra i suoi associati facendo riferimento ai suoi obiettivi e al suo funzionamento per spiegare che non si tratta di un modo per aggirare o per alleggerire e attenuare gli effetti dell’obbligo, bensì si tratta di un progetto legato all’assunzione di responsabilità sociale d’impresa. Dall’altro lato, le cooperative si impegnano a perseguire obiettivi di qualità attraverso strumenti come la certificazione di qualità, la misurazione dei risultati legati alle sue attività, ma anche l’attenzione a servizi utili per l’impresa come le ore di tutoraggio e di accompagnamento all’inserimento lavorativo in azienda. Questo è un esempio di come, se si creano le condizioni favorevoli, l’accordo fra soggetti privati consente di fare un ulteriore passo avanti. Protocolli come questo servono a stabilire degli obiettivi di qualificazione su base volontaria che non sono vincolati a un obbligo imposto dalla legge, piuttosto sono legati alla costruzione delle condizioni per realizzare le convenzioni, nella consapevolezza che siano uno strumento utile per aprire il dialogo tra l’impresa ordinaria e l’impresa cooperativa di inserimento lavorativo.

L’altro elemento importante, sul quale dobbiamo ancora affinare gli strumenti, è quello della valutazione: dobbiamo darci dei criteri per determinare l’efficacia delle misure attuate. Gli indicatori possono essere vari, passando da aspetti quantitativi numerici – quanti inserimenti –, fino a

indicatori che valutino il tipo di percorso lavorativo proposto alle persone perché uno degli obiettivi più ambiziosi, che dimostra anche l'assenza dell'intenzionalità di allentare l'obbligo di assunzione per l'industria, è che a seguito di un percorso formativo in cooperativa queste persone possono entrare all'interno delle realtà aziendali. Quando una persona con uno svantaggio o una disabilità ha acquisito una serie di competenze, ossia tutte quelle *skills* che consentono di stare in un posto di lavoro, è possibile immaginare il passaggio nell'azienda e nelle sue attività ordinaria. Ciò muove e apre ulteriori possibilità di lavoro.

Questi sono alcuni degli indicatori o degli ambiti di miglioramento sui quali si potrebbe lavorare in prospettiva e che potrebbero essere in un rapporto, se vogliamo, negoziale con i limiti attualmente riscontrati nell'utilizzo della convenzione: aprire l'utilizzo dello strumento anche ad altri gravi invalidità a fronte della possibilità di valutare i risultati delle convenzioni stesse.

L'obiettivo è sempre avere più inserimenti lavorativi, non aumentare gli spazi teorici di inserimento lavorativo introducendo nuove potenziali scoperture. Questo lo si ottiene lavorando sulla qualità del lavoro e introducendo elementi di valutazione complessiva che possono essere molto interessanti anche per l'impresa all'interno degli obiettivi ESG su cui soprattutto le aziende quotate dovranno sempre più misurarsi. Avere degli elementi valutativi sui quali mettere in evidenza i risultati positivi che avvantaggiano la collettività è sicuramente una strada interessante per la valutazione della responsabilità sociale d'impresa rispetto all'attenzione per il tema dell'ambiente, della dimensione sociale e della governance. L'accordo siglato a Bergamo fra Confindustria e Confcooperative è un esempio di un sistema di governance sostenibile che ha l'obiettivo di creare un maggior valore condiviso all'interno dell'attività di impresa e, in ultima analisi, di realizzare l'invito dell'articolo 41 della Costituzione a svolgere l'attività economica imprenditoriale prestando attenzione al benessere di tutta la comunità in cui l'azienda opera.

## Intervista a Elena Garbelli

*Responsabile Servizio Occupazione Disabili – Collocamento Mirato Milano  
AFOL Metropolitana – Agenzia Metropolitana  
per la formazione, l'orientamento e il lavoro*

### **1. Può descrivere brevemente in che modo l'Ufficio del Collocamento Mirato opera con le aziende del territorio per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità? Quali sono le figure professionali coinvolte?**

Il collocamento mirato è il servizio che, dal punto di vista istituzionale, governa la legge n. 68 del 1999: da un parte si occupa di strutturare tutte le attività dedicate all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nel raccordo con le imprese che sono in obbligo e, più in generale, con le aziende che sono disponibili ad accogliere persone con disabilità nel proprio organico; dall'altra parte il servizio si occupa di attività di monitoraggio e controllo per verificare che gli adempimenti previsti dalla normativa siano effettivamente rispettati dagli attori del territorio. Inoltre, il collocamento è responsabile delle certificazioni di ottemperanza delle aziende che partecipano a gare pubbliche che hanno sede legale in Città metropolitana di Milano; questo segmento delle nostre attività è estremamente impegnativo poiché tre quarti delle aziende italiane che partecipano a gare pubbliche hanno sede legale sul nostro territorio. La verifica non avviene solo su *come* quell'azienda stasia adempiente sulla sede Milanese, ma su *come* quell'azienda si stia comportando in tutte le sue sedi operative diffuse *su tutto il territorio nazionale* rispetto agli adempimenti previsti dalla legge n. 68\99.

A partire da questa breve ricostruzione delle attività svolte dal servizio è possibile osservare che il collocamento mirato ha una doppia anima: una dedicata alle imprese, alle cooperative e al mondo produttivo in generale e un'altra anima dedicata all'utenza. Milano ha una struttura un po'

diversa rispetto alle altre province lombarde: Città metropolitana ha affidato in contratto di servizio ad AFOL metropolitana, il suo ente strumentale, la gestione della rete dei nove centri per l'impiego compreso il Servizio Occupazione Disabili ovvero il collocamento mirato di Milano. L'unica ad avere una funzionalità simile è la Provincia di Monza e Brianza, che come CMM ha affidato la gestione dei Centri per l'Impiego all'agenzia AFOL Monza e Brianza; insieme a loro, quindi, siamo i soli in Italia ad avere una struttura di questo tipo. Il nostro ente strumentale Afol Metropolitana – è costituito dal Comune di Milano, Città metropolitana e da tutti i Comuni aderenti dell'area metropolitana, in tutto sono 71 compreso il capoluogo – la gestione del collocamento mirato e della rete dei nove centri per l'impiego.

Milano ha una ulteriore specificità determinata dal volume di lavoro che si trova a gestire: il collocamento mirato ha una funzione centralizzata, gestita dal Servizio Occupazione Disabili, di *governance* e di indirizzo rispetto all'attuazione delle politiche del lavoro in raccordo con il Servizio Progettazione di Città metropolitana di Milano; la consulenza a imprese che hanno l'obbligo legato alla legge n. 68; infine, rispetto a tutto ciò che riguarda le progettazioni e gli istituti connessi alla legge n. 68. Questa funzione di *governance* centralizzata è svolta attraverso una connessione molto stretta con la rete dei centri per l'impiego, dove lavorano colleghi che si occupano delle iscrizioni di persone con disabilità alle liste del collocamento mirato e altri colleghi che si occupano dell'attuazione delle politiche attive, quindi dell'incontro tra domanda offerta e del raccordo con gli enti accreditati che si occupano poi dell'attuazione dei percorsi di inserimento lavorativo così come di una connessione con tutta la rete degli enti, delle associazioni, del Terzo settore, delle rappresentanze datoriali e delle realtà istituzionali (Regione, altre Province, altri collocamenti mirati). Il raccordo con tutta la rete di Città metropolitana si realizza anche nel rapporto con i colleghi che svolgono la funzione di programmazione e progettazione del fondo regionale – quello che a Milano è il “Piano EMERGO” – mettendo in campo tutte le opportunità, i finanziamenti e le iniziative (tra cui “Dote impresa” e “Dote lavoro”) che poi, attraverso i funzionari del nostro servizio, cerchiamo di diffondere e promuoviamo alle imprese.

Regione Lombardia si configura in modo specifico proprio per questo rapporto molto stretto tra funzione pubblica e privata, quindi, il ruolo del nostro Servizio è quello di mettere in connessione tutti gli attori sociali

attraverso una *governance* centralizzata che è sempre estremamente collegata a tutti gli interlocutori appena descritti.

Come ricordato poc'anzi, il collocamento mirato ha una doppia anima al suo interno: una dedicata alle aziende e una dedicata all'utenza. Rispetto a quest'ultima ci occupiamo principalmente dell'evasione dei nullaosta, dei computi (i procedimenti per inquadrare l'assunzione di una persona con disabilità ai sensi della legge n. 68), degli avviamenti d'ufficio presso la pubblica amministrazione. Ci occupiamo anche degli avviamenti d'ufficio per le aziende non *compliance* alla legge; quindi, quegli avviamenti coercitivi che si verificano quando l'azienda non rispetta gli adempimenti e non è reattiva e ricettiva a tutte le proposte che noi facciamo per regolarizzare la sua posizione. Non è mai una vittoria perché vuol dire che l'avviamento viene imposto sulla base di una graduatoria da un servizio esterno. È uno scenario che vorremmo sempre evitare perché è vero che ci occupiamo di far rispettare la conformità agli obblighi imposti dalla legge, ma è altrettanto vero che la nostra *mission* principale è quella di promuovere politiche inclusive quindi l'inserimento è il punto di partenza, non è mai il punto di arrivo. Il ruolo che sentiamo con forte responsabilità è quello di creare un cambiamento culturale nelle aziende, un cambiamento legato all'accoglienza, in questo caso, delle persone con disabilità, ma mi viene da dire un cambiamento legato all'accoglienza in senso lato sul tema *diversity*. Lato utenza partecipiamo anche Comitato tecnico: insieme ai funzionari di Città metropolitana, ai medici del lavoro, INAIL e insieme ad esperti di medicina legale gestiamo delle casistiche in cui viene messa in discussione l'idoneità alla mansione del lavoratore oppure è necessario programmare una riqualificazione della mansione attraverso la procedura ex articolo 10 della legge n. 68 che viene gestita attraverso appunto il raccordo con Il Comitato tecnico.

La seconda anima del servizio è quella rivolta alle aziende; si tratta di un'area di intervento che viene realizzata attraverso attività di consulenza offerta a tutti gli interlocutori del mondo produttivo che sono interessati dagli obblighi della legge n. 68 oppure alle imprese che desiderano in generale accogliere persone con disabilità nei loro assetti organizzativi. In questi casi il punto di partenza è il prospetto informativo: tutte le aziende, entro il 31 gennaio dell'anno successivo, devono produrre una fotografia al 31 dicembre dell'anno precedente rispetto al loro organico; a Milano sono circa 12.000 le aziende che nell'arco dell'anno presentano il prospetto informativo. Questi documenti prodotti dalle aziende ci permettono di intervenire a partire da un'analisi dei fabbisogni

di quella specifica realtà. Infatti, sebbene il prospetto informativo sia relativo all'anno in corso, il nostro servizio ha a disposizione lo storico dei documenti quindi possiamo osservare cosa è successo prima e che cosa sta succedendo in questo momento per capire, insieme all'azienda, quali siano le opportunità, i limiti e le criticità delle azioni intraprese per favorire l'inserimento lavorativo di lavoratori con disabilità. Le specificità del mio incarico mi hanno permesso di constatare la centralità del dialogo con le imprese: ho preso servizio nel collocamento a marzo 2020 quindi in una condizione in cui è esplosa l'emergenza sanitaria a causa del Covid-19 che, tra i numerosi impatti registrati, ha scioccato il mercato del lavoro anche rispetto all'inserimento lavorativo di persone con disabilità: per quattro mesi gli obblighi sono stati sospesi a livello nazionale, ma successivamente le aziende hanno dovuto ricostruirsi, ripensarsi e riorganizzarsi e c'è stato un cambio epocale nelle diverse organizzazioni che ha impattato anche nella ridefinizione delle mansioni, nelle figure professionali e nel modo di vivere il rapporto di lavoro da parte dei lavoratori stessi. L'attenzione al benessere aziendale e a tutti i temi legati al *work-life balance* hanno risvegliato, sia lato azienda sia lato lavoratori, una serie di riflessioni nuove rispetto alle quali le aziende vanno sostenute attraverso un dialogo costante. Nel caso del nostro servizio, è vero che abbiamo un obbligo di legge da far rispettare, ma è altrettanto vero che i percorsi di realizzazione concreta di tali obblighi si costruiscono insieme in una logica di condivisione di opportunità e di condivisione di progettualità, che non perda di vista il focus sulle persone.

A seguito della rilevazione dei fabbisogni aziendali proponiamo una serie di strumenti, informando le imprese rispetto a quelle che sono le opportunità presenti all'interno di bandi regionali, provinciali e territoriali. L'attività informativa riguarda tutti i dispositivi legati alle premialità assunzionali, alla possibilità di avviare percorsi di tirocini extracurricolari finalizzati all'assunzione, ma riguarda anche i dispositivi messi a disposizione, ad esempio, per adattare le postazioni di lavoro, per adottare accomodamenti ragionevoli, e per formarsi in tema *diversity & inclusion*. In questa fase il nostro lavoro e soprattutto il lavoro dei colleghi che svolgono la funzione di Promotori<sup>68</sup> attivi nei nostri uffici, è quello di accompagnare l'azienda creando i prerequisiti all'interno degli assetti organizzativi affinché chi arriva dopo di noi – ossia i colleghi che si occupano di incrocio domanda-offerta e di sostenere l'ingresso delle persone nel mondo del lavoro – abbiano una cornice sufficientemente preparata ad accogliere le persone con disabilità.

A Milano su 12.000 aziende metà sono piccole e medie imprese e l'altra metà sono realtà molto grandi che vantano un organico superiore 50 dipendenti, dove superiore vuol dire un *range* compreso tra 100 e 18.000 dipendenti, quindi con delle specificità e delle caratteristiche molto diverse. Questo implica che, se incontriamo una multinazionale possiamo confrontarci con un *diversity manager*, con un ufficio legale, con un HR, in altre parole ci relazioniamo con delle funzioni diversificate che hanno una formazione specifica. Invece, quando incontriamo una impresa che, ad esempio, ha venti dipendenti probabilmente ci interfaceremo con il titolare e con una figura che lo supporta, ad esempio un consulente del lavoro o un commercialista. Queste differenze nella struttura organizzativa comportano un diverso bagaglio di risorse e conoscenze su come funziona la legge n. 68. Nelle piccole imprese anche i bisogni cambiano poiché ci rapportiamo con una realtà in cui è presente una versatilità di funzioni e mansioni che spesso non configurano strutture ben definite per la gestione dell'inserimento di una persona con disabilità. Per questo motivo, ancora una volta, l'analisi del contesto e dei fabbisogni è fondamentale per poter accompagnare l'azienda nell'attuazione dei percorsi più adatti alle loro specificità.

Quello che vogliamo promuovere è un cambiamento culturale su cui c'è ancora tanto da fare perché si tratta di una trasformazione che non riguarda solo i nostri interlocutori esterni, bensì coinvolge direttamente anche la nostra istituzione: il nostro è un servizio che è uscito da una logica in cui si incontra l'azienda solamente quando c'è qualcosa che non va o non funziona, il nostro ruolo è anche quello di sollecitare un dialogo che possa dare il tempo alle aziende di attrezzarsi e sfruttare tutte le possibilità che possano favorire una reale inclusione. In questo momento, grazie al potenziamento regionale e provinciale, è presente uno staff di 35 persone, staff che mi auguro possa crescere ulteriormente per gli obiettivi che vogliamo raggiungere e che richiedono la presenza di un gruppo di lavoro con competenze diversificate di stampo giuridico, sociologico e psicologico. Questa contaminazione disciplinare è molto utile, ma è qualcosa che dobbiamo sempre valorizzare, ricreare e riformulare man mano che le situazioni si evolvono e si evolve il mondo fuori.



**2. A 20 anni dalla loro introduzione le Convenzioni ex art. 14 sono adeguatamente utilizzate e valorizzate? Quali sono le eventuali criticità e i miglioramenti apportabili?**

La difficoltà che incontriamo è quella di applicare uniformemente le buone pratiche su un territorio ampio: gestire il collocamento mirato della Città metropolitana di Milano ha delle complessità – così come degli stimoli – diversi rispetto ad altre realtà territoriali quindi dobbiamo costantemente trovare soluzioni efficaci per far dialogare i dispositivi a disposizione con la nostra specifica realtà. Le convenzioni ex articolo 14 sono sicuramente uno strumento per noi importantissimo che stiamo vedendo crescere in questi ultimi anni. A Milano le prime convenzioni sono state attivate tra il 2004 e il 2005, quindi abbiamo un’esperienza ormai quasi ventennale che ci ha permesso di assistere ad un cambiamento nell’attuazione di questo tipo di progetti: se prima si parlava solo di commesse nell’ambito della manutenzione del verde o delle pulizie, adesso abbiamo tante opportunità diversificate. Stiamo parlando di commesse che si sono evolute grazie al lavoro delle cooperative che hanno saputo inserirsi all’interno dei cambiamenti del mercato del lavoro. Infatti, le richieste delle aziende alla cooperazione sono diventate sempre più diversificate e anche specialistiche; quindi, abbiamo commesse nell’ambito dell’*information technology*, della digitalizzazione, del supporto clienti, dello stoccaggio logistico e dei servizi di welfare. Una proposta su cui stiamo ragionando ancora in maniera sperimentale sono le commesse di *marketing* sociale su cui ci stiamo interrogando rispetto alla congruità con la *mission* delle convenzioni ex articolo 14 che nascono proprio per dare l’opportunità a persone con gravi fragilità, persone che normalmente non troverebbero un ingresso diretto nel mercato del lavoro mentre attraverso la struttura della cooperazione sociale, che mette in atto tutta una serie di elementi anche di mediazione con l’azienda, si possibile l’integrazione lavorativa di persone con disabilità particolarmente fragili. Il sistema lombardo prevede che, quando una persona si iscrive al collocamento mirato, venga “profilata” attraverso un sistema a fasce da 1 a 4, sistema che identifica l’intensità di aiuto che deve ricevere quella persona sulla base della distanza del mercato del lavoro: semplificando possiamo dire che se non lavora da diversi anni, se ha una patologia importante, se ha un titolo di studio basso e se ha poche esperienze nell’ambito professionale, avrà necessità di un ampio supporto per reinserirsi nel lavoro. L’articolo 14 sostiene proprio l’inserimento di persone

con disabilità appartenenti a fascia 3 e 4. Recentemente Regione Lombardia ha consolidato una deroga a questo sistema di inquadramento perché quello che abbiamo osservato è che, se una persona con disabilità psichica ad esempio – che può trovarsi ad avere qualche difficoltà in più a inserirsi in un contesto di lavoro – perde la propria occupazione, sarà inserita dal collocamento mirato nella fascia di gravità 1 e non potrà godere delle opportunità previste dalle convenzioni ex articolo 14. Per supplire a questa limitazione, Regione Lombardia recentemente ha stabilito che oltre alle fasce 3 e 4, le persone possono accedere all'articolo 14 se: hanno un'invalità di tipo psichico, cognitivo e intellettuale; se hanno un'età pari o superiore ai 55 anni; se viene indicata, nell'ambito della relazione conclusiva sulle capacità residue, la necessità di un intervento di supporto, cercando appunto di tutelare più possibile le fasce più deboli della popolazione

L'articolo 14 deve essere inteso, a nostro avviso, in questo senso ossia a supporto di quelle persone che hanno diritto a ricevere un'attenzione e una struttura organizzativa più protettiva e attenta alle loro necessità. Lo strumento deve essere usato in questa logica ed è ciò che teniamo a mente nel dialogo con le aziende quando immaginiamo l'utilizzo dell'articolo 14. Nei casi in cui ci rapportiamo ad aziende molto grandi con un elevato numero di scoperture, queste hanno necessità di diversificare gli strumenti, quindi, riescono ad immaginare di coprire una parte di posti riservati attraverso l'esercizio dell'articolo 14 assegnando commesse di lavoro semplificate o comunque esternalizzabili e gestibili in cooperativa. D'altra parte, quando ci troviamo di fronte ad aziende molto piccole ed estremamente specializzate, le mansioni ricercate sono relative a profili che non sempre riusciamo a trovare nelle nostre banche dati e che le imprese non riescono a reperire in autonomia; anche in questi casi le aziende possono scegliere di utilizzare l'articolo 14. Ancora una volta l'analisi del contesto è fondamentale per capire come sostenere le aziende a declinare i diversi strumenti convenzionali anche attraverso il confronto con altre realtà aziendali simili e con eventuali *competitor*; in questi casi la logica che motiva le aziende è: “se ce l'ha fatta lui, ce la posso fare anch'io”.

La domanda che ci fanno le aziende una volta aver individuato il contenuto di una commessa è con quale cooperativa entrare in rapporto. Il nostro servizio su questo non può dare un indirizzo diretto per motivi di trasparenza e di equità nei confronti di tutta la realtà del Terzo settore che è una realtà molto ricca a Milano e in generale in Lombardia. Per

questo motivo, abbiamo progettato e contiamo di lanciare a breve, un portale che verrà popolato dalle cooperative indicando l'area geografica, il settore produttivo e i servizi offerti in modo che le aziende possano, attraverso appositi filtri, individuare sul proprio territorio le cooperative che gestiscono attività di loro interesse con cui rapportarsi direttamente per la costruzione di una convenzione articolo 14. Questa operazione ha la finalità di agevolare il *matching* impresa-cooperativa perché finora un nodo critico per il nostro servizio era non poter dare indicazioni precise sulla cooperativa a cui rivolgersi; questo spesso scoraggiava le aziende, soprattutto quelle più piccole, che hanno meno risorse per orientarsi nella realtà del Terzo settore. Fornire uno strumento di questo tipo pensiamo possa agevolare anche i nostri Promotore 68 che sono i profili professionali maggiormente specializzati nell'azione di consulenza e che spesso si trovano in difficoltà di fronte all'impossibilità di fornire indicazioni precise alle aziende con cui si relazionavano. Adesso siamo in una fase di consultazione e di recepimento dei *feedback* dalle rappresentanze del Terzo Settore per poi dare tempo alle cooperative di popolare il portale e lanciarlo in consultazione pubblica.

C'è un forte impegno della cooperazione per stare al passo delle trasformazioni del mercato, reinventarsi e darsi soluzioni nuove per creare nuovi rami di impresa anche grazie al forte supporto ricevuto a livello regionale e provinciale. Il lavoro di alto livello realizzato dalle cooperative è oramai ben riconosciuto dalle aziende che si rivolgono alla cooperazione in una logica di *business* che guarda alla qualità del lavoro. A distanza di vent'anni se lo strumento della convenzione articolo 14 è così importante e cresce il suo utilizzo, vuol dire che le aziende ricevono una lavorazione, un prodotto o un servizio di alta qualità. Ciò è possibile anche perché il contesto della cooperazione si configura come uno spazio che ha quale *mission* generale l'inserimento di persone afferenti allo svantaggio sociale e, per questo motivo, è un contesto anche più abituato a lavorare in rete con i servizi di cura, con i servizi specialistici dedicati all'inserimento lavorativo di persone con disabilità, con le associazioni, con il lavoratore e con la famiglia. Il lavoro in rete è un elemento protettivo importantissimo nelle patologie ad esempio di tipo psichico che possono affidarsi a un contesto strutturato e preparato non solo dal punto di vista tecnico, ma anche dal punto di vista relazionale attraverso competenze capaci di canalizzare nel modo giusto ciò che la persona può offrire a un contesto lavorativo non solo rispetto all'ingresso, ma anche al mantenimento del posto di lavoro, che è una variabile fondamentale nella

definizione di un progetto di vita. La cooperativa è un luogo di formazione, di costruzione di competenze, di riqualifica professionale: nella nostra banca dati sono presenti persone che non lavorano da anni e che vengono riattivate grazie a una ricostruzione non solo delle competenze, ma anche di un'identità lavorativa. Spesso si tratta di persone molto scoraggiate, persone che non credono di poter lavorare oppure devono reimparare a "stare in un contesto di lavoro". In questi casi va ricostruita quella che è l'identità lavorativa di una persona che dà dignità a ciascuno di noi, ma è anche ciò che organizza la quotidianità riattivando risorse all'interno della persona stessa. La convenzione è uno strumento molto utile anche perché permette di costruire soluzioni diversificate in rapporto ai temi legati alla responsabilità sociale di cui le aziende devono occuparsi.

Alcuni nodi da sciogliere sono legati alla difficoltà di *recruitment*: le aziende sono molto sfidanti, molto pretenziose rispetto alle commesse che vanno a costruire con le cooperative e che le cooperative accolgono. La difficoltà, ad oggi, è trovare persone in grado di sostenere quel ruolo lavorativo, seppure all'interno di una cooperativa sociale che non deve perdere la sua *mission* di impresa sociale pur di rispondere alle attese delle aziende: se la richiesta è avere un lavoratore già preparato all'inserimento in azienda, è giusto che vengano individuati altri canali per accedere al mondo del lavoro senza sottrarre opportunità formative rivolte alle persone con maggiori fragilità nella cooperativa.

L'altro rischio importante, su cui c'è un lavoro intenso ad opera dei Promotori 68, è il rischio di delega: la convenzione non è pensata per spostare ciò che per l'azienda a volte viene intesa come una criticità organizzativa sulla cooperativa affinché sia suo compito occuparsi dell'integrazione del lavoratore svantaggiato. Su questo insistiamo particolarmente affinché le aziende abbiano consapevolezza di che cosa succede nel rapporto tra cooperativa e lavoratore con disabilità. È un aspetto su cui continuare a lavorare: siccome il lavoratore è assunto direttamente dalla cooperativa, affinché l'azienda possa riconoscerlo all'interno del suo organico e ottemperare agli obblighi deve fare, successivamente all'assunzione realizzata dalla cooperativa, una richiesta di computo specifica ossia il computo per lavoratore assunto in articolo 14 e tantissime aziende ad esempio se ne dimenticano; questa mancanza può essere un indizio di una scarsa consapevolezza e attenzione del processo complesso che si sta realizzando nel rapporto con la cooperativa. Qui noi dobbiamo agire: ci deve essere maggior consapevolezza supportata da

una narrazione interna sul modo in cui l'azienda sta declinando il tema della disabilità. Sono informazioni che, se veicolate all'interno dell'impresa creano valore e creano una cultura inclusiva che porta beneficio a tutti i lavoratori: nello scenario attuale, caratterizzato da profonde trasformazioni demografiche, sapere di trovarsi in un'azienda sensibile a questi temi implica avere fiducia che di fronte a un momento di fragilità o una condizione di invalidità, l'azienda sarà attenta alle necessità di ogni lavoratore. In altre parole, creare e soprattutto far vivere ai dipendenti una cultura inclusiva è uno strumento potente per motivare tutti i lavoratori a investire e rimanere nell'azienda stessa. Per evidenziare i prodotti concreti di un impegno e investimento nella cultura dell'inclusione ci sono imprese che, ad esempio, organizzano attività di *team building* in cooperativa per mostrare che tipo di lavorazione viene fatta e che poi si ritrovano nei loro contesti quotidiani di lavoro.

Un altro tema critico è quello legato all'applicazione del contratto nazionale delle cooperative che possono assumere e computare i lavoratori in azienda con un part-time di 20 ore, garantendo la copertura dell'obbligo all'azienda. Il limite di ore spesso risulta utile perché trattandosi di persone fragili, c'è una soglia di faticabilità e un livello di tenuta al lavoro differente che sarebbe difficile poter mantenere entro un impegno orario maggiore. Tuttavia, sebbene questo elemento si concilia con alcune esigenze del lavoratore, quelle 20 ore non sono sufficienti a soddisfare le necessità economiche che attengono, ad esempio, al bisogno di costruire una vita indipendente in una grande città come può essere il territorio di Milano; c'è quindi un tema di sostenibilità che è un nodo da sciogliere a livello istituzionale.

Laddove è possibile alcune cooperative si attivano per ampliare il monte ore a più di 20; in quei casi c'è un ragionamento da fare con l'azienda, sensibilizzandola sul valore della commessa di lavoro che sa di poter una obbligo e motivandola ad investire su un aumento del monte ore. In questi casi quello che proponiamo alle imprese è di riflettere sulla qualità del servizio che viene loro offerto, senza fermarsi al mero criterio di convenienza rispetto al computo dei lavoratori con disabilità assunti. Infatti, attraverso la convenzione articolo 14 non stanno "comprando" un'assunzione e, allo stesso tempo, non si tratta di una somministrazione di personale. Il lavoratore è assunto e scelto dalla cooperativa all'interno di una commessa, di un servizio che la cooperativa garantisce all'impresa affinché risponda agli *standard* e a ciò che è stato pattuito nell'accordo commerciale tra le parti. Questo è un tema su cui vigiliamo molto anche

tramite le nostre attività di monitoraggio qualitativo e quantitativo al fine di analizzare come lo strumento venga concepito e soprattutto concettualizzato all'interno delle prassi aziendali affinché non si snaturi la natura di intervento sociale che è propria dell'articolo 14.

## **Intervista a Ylenia Bagiolo e Francesca Paganoni**

*Operatrici mercato del lavoro Provincia di Sondrio  
Collocamento mirato*

### **1. Può descrivere brevemente in che modo l'Ufficio del Collocamento Mirato opera con le aziende del territorio per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità? Quali sono le figure professionali coinvolte?**

L'ufficio del collocamento mirato si inserisce in una posizione intermedia tra l'utenza e le aziende. Noi incontriamo tutti i giorni persone che intendono iscriversi o persone già iscritte che stanno cercando lavoro e promuoviamo anche una serie di interventi volti all'inclusione lavorativa e all'inserimento lavorativo come da mandato della legge 68 articolo 1. Ci interfacciamo anche con le aziende che per il 95% sono aziende private. Il nostro territorio della provincia di Sondrio è un po' particolare: siamo in un territorio montano, dislocato geograficamente che spesso ne rende l'accesso poco agibile. Anche a livello di spostamenti abbiamo molti paesi isolati e questo rende più complesso per i nostri utenti avvicinarsi al mondo del lavoro e ai servizi.

Come dicevo, ci interfacciamo quotidianamente con le aziende sia quelle in obbligo di assunzione di disabili che quelle non in obbligo. L'Ufficio a gennaio di ogni anno riceve dalle aziende i prospetti informativi dove le imprese dichiarano la loro situazione al 31 dicembre dell'anno precedente in termini di scoperture dei posti di lavoro dedicati ai disabili. Da questi prospetti stiliamo un elenco con cui, durante tutto il resto dell'anno, lavoriamo con gli utenti e anche con i collaboratori esterni che ci affiancano nelle nostre attività. Infatti, sono previsti degli strumenti e degli interventi realizzati da collaboratori esterni qualificati che ci supportano in questo processo di inserimento e inclusione lavorativa delle persone con disabilità. Per esempio, ultimamente stiamo lavorando

molto su due fronti: il primo progetto è “Promotore 68” in cui lavorano due professionisti qualificati, una è una educatrice e l’altro è un professionista con esperienza di più di 35 anni che in questo settore in provincia di Sondrio. Questi professionisti si interfacciano con le aziende per aiutarle a adempiere all’obbligo di assunzione di persone con disabilità e per capire con loro ciò di cui hanno bisogno in termini di forza lavoro, cercando di smontare alcuni pregiudizi oppure le aspettative troppo elevate che hanno nei riguardi del mondo della disabilità. Spesso ci troviamo a lavorare con aziende che vorrebbero quello che noi chiamiamo “il disabile non disabile”, cioè una persona che sia disabile, ma che sia anche produttiva come una persona che non ha una disabilità. I due promotori 68 si sono divisi geograficamente il territorio della Provincia di Sondrio e hanno lavorato con le aziende raggiungendo importanti risultati: abbiamo realizzato degli inserimenti lavorativi, stipulato delle convenzioni articolo 11 e quest’anno anche una convenzione articolo 14. L’altro fronte è il progetto “Coaching Fasce Deboli” che abbiamo appaltato a un’azienda accreditata per i servizi alla formazione, la quale ha incaricato un’operatrice specializzata, anche in quel caso una psicologa, di incontrare telefonicamente o via video i nostri utenti proponendo un servizio di coaching, di orientamento e a tratti quasi un servizio psicologico; infatti, spesso capita di dover gestire questo lato dei nostri utenti ossia le loro difficoltà e frustrazioni legate alla difficoltà nella ricerca di un posto di lavoro. Hanno aderito al progetto diversi utenti e con alcuni di loro la professionista ha fatto diversi incontri e ha avuto dei risultati positivi. Adesso il progetto si è concluso.

Abbiamo anche altri interventi per quanto riguarda l’agevolazione dell’inserimento lavorativo: per le aziende c’è il bando “Dote impresa” che va avanti da molti anni ed è molto apprezzato dalle aziende in quanto prevede degli incentivi di natura economica proporzionali al livello di gravità della situazione del disabile e alla tipologia di contratto che viene accordato tra le parti. La “Dote unica lavoro”, invece è rivolta alle persone disabili e prevede una serie di interventi realizzati anche grazie alle agenzie accreditate.

Un altro progetto attivo è “Abilitiamoci” che promuove interventi rivolti a disabili che hanno bisogno di un servizio più intensivo per promuovere l’inserimento lavorativo. Questi utenti vengono segnalati dai servizi del territorio poiché sono persone che hanno una situazione personale complessa e che hanno maggiori difficoltà nell’inserimento lavorativo.



A livello locale sono attivi anche altri interventi, ad esempio, l'accompagnamento al lavoro per giovani con disabilità dello spettro autistico, in collaborazione con il Centro Autismo di Morbegno, che sta vedendo in questi mesi l'attivazione di corsi di formazione seguiti da tirocini per utenti con disabilità dello spettro autistico.

Siamo attivi anche sul fronte della scuola con "Orientamento al lavoro", un progetto di alternanza scuola-lavoro con successivo orientamento e accompagnamento al lavoro per studenti con disabilità o bisogni speciali. Attualmente abbiamo attivo un percorso di accessibilità e sicurezza sul lavoro con il Azienda di Promozione e Formazione della Valtellina (APF Valtellina); inoltre è in fase di avvio un'azione di sistema "Cittadinanza Digitale". Nell'ambito di questo progetto partiranno a breve una serie di corsi di informatica gratuiti per persone iscritte al collocamento mirato perché uno degli obiettivi che ci si pone anche a livello europeo è quello dell'alfabetizzazione informatica degli utenti. Sperimentiamo in prima persona l'urgenza di queste misure poiché nella fase di *assessment* rivolta agli utenti presentiamo una serie di domande inerenti all'ambito informatico e ci rendiamo conto che l'alfabetizzazione digitale dei nostri utenti è ancora abbastanza bassa. Quindi anche questo intervento è certamente utile in quanto nel mondo del lavoro saper utilizzare gli strumenti informatici è essenziale.

### **A fronte dei dati sulle scoperture e sugli esoneri parziali, quali sono le principali barriere da superare per favorire l'inserimento lavorativo di persone con disabilità?**

Le resistenze maggiori hanno una duplice caratterizzazione; da una parte c'è il discorso della produttività, le porto un esempio concreto: abbiamo avuto a colloquio una signora che ha una disabilità ben compensata, una disabilità fisica. La signora non sapeva se scrivere sul CV che rientra nelle categorie protette perché temeva che per le aziende fosse un blocco. Effettivamente riscontriamo, sia con gli utenti che con le aziende e con i consulenti, una certa resistenza perché si pensa che il disabile sia una persona che non performa come gli altri. Spesso c'è la paura che assumendo un disabile si andrà incontro a una condizione di svantaggio in termini di produttività e di monetizzazione.

Dall'altra parte c'è una barriera legata alla conoscenza del fenomeno: mentre un lavoratore con una disabilità fisica viene ancora percepito

come potenzialmente efficiente, quando si comincia a parlare di disabilità intellettiva e mentale si alzano dei muri. Le aziende hanno quasi paura a confrontarsi con queste persone perché spesso non conoscono tutte le sfaccettature, in termini di limiti e potenzialità, di queste disabilità.

### **Quali misure bisognerebbe introdurre o potenziare?**

Sicuramente i nostri Promotori 68 hanno fatto un bel lavoro in questo senso andando fisicamente in azienda a dialogare con il contesto produttivo. Certamente l'efficacia del loro intervento è legata al fatto che hanno cercato di comprendere le esigenze delle aziende armonizzandole con i bisogni e le caratteristiche della nostra utenza; quindi cercando di rimodulare, per certi versi, le aspettative delle aziende facendo comprendere che la disabilità è una condizione che presenta enormi differenze a seconda della tipologia di diagnosi e, soprattutto, in base alle capacità della persona.

### **2. In un'ottica di sistema quali sono gli attori chiave, pubblici e privati, coinvolti nelle politiche di inclusione socio-economica e quali fattori potrebbero favorire le relazioni strategiche fra di essi?**

Per quanto riguarda gli interlocutori privati collaboriamo con una rete di agenzie accreditate con Regione Lombardia per i servizi al lavoro e alla formazione. Sicuramente loro sono degli interlocutori preziosi che ci supportano e soprattutto sostengono l'utenza. Per quanto riguarda gli enti pubblici abbiamo la fortuna di lavorare qui in ufficio con un collaboratore esterno che ha un doppio lavoro: collabora sia con noi, perché segue il piano disabili, che con i servizi sociali. Abbiamo la fortuna di confrontarci con questo collega che fa da ponte e da intermediario, a volte anche in maniera ufficiosa, per portare, tramite lui, l'attenzione del servizio sui nostri utenti che magari hanno più difficoltà.

Ci sono ovviamente dei tavoli di lavoro in cui ci si incontra con altri attori dell'ambito pubblico. Quest'anno, ad esempio, ci siamo incontrati per un progetto che si chiama "Progetto di vita" che prevede la nostra partecipazione, quella dei servizi sanitari e sociali, le cooperative, le cooperative di tipo B.

Auspichiamo che sia un confronto maggiore con le assistenti sociali del Comune, le educatrici, le psicologhe per la gestione di alcune situazioni che noi non riusciamo a prendere in carico proprio perché spesso l'utente non riesce a seguire subito un percorso lavorativo, ma ha bisogno prima di un altro tipo di percorso più sul piano di inserimento sociale che lo equipaggi con una serie di competenze relazionali propedeutiche all'inserimento lavorativo.

**3. A 20 anni dalla loro introduzione le Convenzioni ex art. 14 sono adeguatamente utilizzate e valorizzate? Quali sono le eventuali criticità e i miglioramenti apportabili?**

Al momento abbiamo attive quattro convenzioni di cui tre con i lavoratori individuati e una in costruzione. Un numero veramente piccolissimo rispetto a quante possono attivarne le Province più grandi. Nel nostro territorio è adesso che si sta iniziando a parlarne, negli anni precedenti non accadeva.

Sono strumenti che coinvolgono lavoratori che rientrano in una fascia d'intensità d'aiuto elevata, le fasce 3 e 4, oppure possono coinvolgere disabili psichici o intellettivi certificati, disabili che abbiano sulla relazione conclusiva la dicitura "Collocamento mirato con interventi di supporto" e anche persone disabili over 55 iscritte al collocamento mirato.

Le persone che abbiamo inserito in queste tre convenzioni, una è molto recente quindi non abbiamo ancora un riscontro significativo, sembra che stiano procedendo bene. Sia l'azienda, la cooperativa e il lavoratore sembra che siano soddisfatti del percorso.

La criticità che riscontriamo è che spesso risulta difficile individuare la tipologia di lavoratore previsto dalla convenzione perché è raro che una persona con una disabilità grave riesca a sostenere dei ritmi di lavoro standardizzati e dei contesti lavorativi che possono non essere stati pensati per le loro esigenze. Abbiamo un esempio recente di un'azienda che si è interfacciata con il promotore 68 per provare ad attivare una convenzione articolo 14, ma senza successo perché è stato difficile costruire una relazione tra tutte le parti affinché i bisogni del lavoratore venissero supportati senza penalizzare gli interessi produttivi dell'azienda. Infatti, grazie alla mediazione della cooperativa il lavoratore reggeva tranquillamente i ritmi del lavoro, ma nel passaggio al percorso in azienda è venuto meno quel supporto operato dai professionisti della cooperativa e non è

stato possibile dare seguito al lavoro dentro gli assetti dell'organizzazione.

Si potrebbe quindi pensare di inserire misure di tutoraggio dentro l'azienda. Forse è proprio questo che preoccupa alcune aziende perché ci sono lavoratori che hanno bisogno di un supporto che sia costante, un affiancamento continuativo e anche un contesto meno richiedente dal punto di vista produttivo. Forse, il fatto di trovarsi dentro una cooperativa lascia una percezione di protezione che potrebbe essere esteso con un intervento di tutoraggio dentro l'azienda per alcune ore al giorno.

**4. Allo stato attuale, quali misure potrebbero favorire una nuova cultura del lavoro capace di valorizzare la produttività di tutte le persone per quello che possono dare, senza penalizzarle per le loro eventuali fragilità e vulnerabilità?**

Nel nostro territorio abbiamo un tessuto produttivo caratterizzato da aziende medio piccole, a volte anche a conduzione familiare. Abbiamo poche aziende veramente grandi. In questi contesti così piccoli, familiari e radicati nella tradizione è molto difficile riuscire a veicolare l'idea che la produttività non sia solo quella economica, ma che ci possa essere anche una produttività a livello sociale. È un concetto complesso, lo capiamo anche noi tutti i giorni quando parliamo con le aziende, con i consulenti. Sicuramente sarebbe utile inserire una figura di un *diversity manager* che si rechi nelle aziende e operi un *coaching* per le aziende su queste tematiche perché molte realtà non sono preparate e non sono desiderose di sperimentarsi in questo senso. Quindi un intervento che potrebbe essere utile è l'inserimento di una figura con adeguata preparazione che svolga un'attività di sensibilizzazione su questi temi.

Molte realtà pensano al lavoratore con una disabilità come un limite e non riescono a cogliere le potenzialità che ha la persona. Una leva per il cambiamento culturale potrebbe essere aiutare a capire cosa ogni singola persona può produrre, secondo le sue capacità. I nostri promotori 68 lo stanno già facendo, però potrebbe essere utile inserire una figura che sostenga le aziende in questo senso ossia a comprendere che un lavoratore messo in un contesto produce poco perché quello può non essere il suo spazio mentre ripensando l'organizzazione del lavoro secondo le sue capacità, ogni lavoratore può dare un apporto significativo all'azienda.

Questo lavoro potrebbe essere fatto anche nella fase di *onboarding* del lavoratore: esplorare con lui quali sono le sue potenzialità, i suoi limiti, se quel contesto può andare bene per lui e può farlo stare bene. Le aziende non devono dimenticare che un lavoratore, soprattutto disabile, non deve solo performare, ma ha anche dei bisogni e delle esigenze. È importante preservare la dimensione di equilibrio tra lavoro e sfera psicologica del lavoratore, altrimenti rischiamo di avere lavoratori che crollano e non riescono più a inserirsi nel mercato.

Ci dovrebbe essere una buona comunicazione tra i vari attori sociali, a partire dal riferimento normativo, passando per il ruolo del comitato tecnico e medico che si occupa della domanda di invalidità. La loro funzione è decisiva per il nostro lavoro e per questo motivo sarebbe molto utile se, nella relazione conclusiva che redigono, si inserissero sempre con maggior chiarezza le indicazioni per permettere al collocamento mirato di stendere il profilo professionale del candidato. Infatti, le percentuali di invalidità non sempre corrispondono alla reale gravità della situazione, per questo motivo sui verbali di invalidità, nella parte dedicata alla disabilità rilevata, il nostro servizio ha necessità di individuare in modo dettagliato la tipologia di disabilità (fisica, psichica, mentale, intellettiva, neurologica, cardio circolatoria, limitazione ai movimenti eccetera) e le potenzialità lavorative. Questa parte andrebbe sempre più sviluppata e curata inserendo tutti gli elementi che sono necessari per costruire un buon incontro tra specificità del lavoratore e tipologia di mansione lavorativa.

## Intervista a Chiara Andreis

*CAE services Italia Srl*

CAE è un'azienda *high-tech* proiettata a ridurre il gap fra realtà digitale e fisica per rendere il mondo più sicuro.

CAE opera nel settore dell'aviazione civile, della difesa e della salute, rivoluzionando le capacità di *training* con soluzioni digitali immersive che aumentano la sicurezza, l'efficienza e le tempistiche di reazione dei suoi clienti. In Italia siamo presenti da più di 7 anni attraverso CAE *services* Italia Srl e collaboriamo con l'Aeronautica Militare e società fra cui Ita Airways, Easy Jet, Leonardo, Rotorsim.

**1. Quante sono e che caratteristiche hanno le persone con disabilità inserite ad oggi nella vostra azienda e quante nell'ultimo anno rendicontato? Come si procede per ingaggiare una persona con disabilità (con convenzione/senza convenzione)? Quali misure bisognerebbe introdurre o potenziare per facilitare l'inclusione delle persone con disabilità nei contesti aziendali?**

Nella nostra azienda sono attualmente impiegati due lavoratori fragili, entrambi inseriti tramite convenzione ex articolo 14. Abbiamo subito un'espansione veloce negli ultimi anni e siamo entrati in obbligo rispetto all'assunzione della seconda persona abbastanza velocemente.

CAE in Italia si occupa principalmente di servizi di manutenzione e la maggior parte del nostro personale lavora su turni, h24/7. Proprio le caratteristiche delle attività che svolgiamo possono complicare la conciliazione tra le necessità aziendali e le esigenze di un lavoratore fragile. Inizialmente abbiamo cercato di adempiere all'obbligo in autonomia, cercando una risorsa che rientrasse in una categoria protetta da inserire nello *staff*. Questo metodo si è purtroppo rivelato inconcludente, abbiamo

quindi contattato l'ufficio del collocamento mirato provando ad inserire la risorsa con il loro supporto. Anche questa strada non ha portato i risultati desiderati, per questo motivo il collocamento mirato ci ha parlato della convenzione ex articolo 14 e ci hanno messo in contatto con Naturcoop. Con Naturcoop abbiamo avviato un processo che possiamo definire un *life saver* poiché ci trovavamo in una situazione stagnante. Grazie alla convenzione siamo riusciti a adempiere all'obbligo di legge aderendo a due progetti molto interessanti.

### **Quali misure bisognerebbe introdurre o potenziare per facilitare l'inclusione delle persone con disabilità nei contesti aziendali?**

Sarebbe molto utile riuscire a costruire un *database* aggiornato con i profili professionali dei lavoratori fragili e vulnerabili per favorire un incontro con tutte le aziende che sono in obbligo di assunzione di lavoratori con disabilità; quindi, in un certo senso, collegare più agevolmente la domanda e l'offerta. Stiamo parlando di uno sforzo amministrativo e burocratico rilevante, quindi non so nemmeno quanto possa essere applicabile. Allo stato attuale, con le risorse disponibili, lo strumento della convenzione rappresenta una via agilmente percorribile per varie tipologie di aziende. Ad esempio, noi operiamo all'interno di un'altra azienda quindi alcuni servizi, che sono quelli che generalmente accolgono o dove è più semplice inserire lavoratori fragili, non sono sotto il nostro controllo. Ci sono poi delle realtà dove si cerca manodopera specializzata e non sempre è così semplice fare sì che i requisiti richiesti incontrino l'offerta del mercato. Nel nostro caso, infatti, stiamo avendo problemi a individuare manodopera specializzata a 360 gradi; quindi, non è una problematica che riguarda esclusivamente i lavoratori fragili. In questa cornice la convenzione è uno strumento potente che porta dei vantaggi a tutti gli attori coinvolti: i lavoratori fragili trovano un'occupazione, l'azienda riesce a rispondere all'obbligo di legge e la comunità beneficia del prodotto di questo lavoro.

### **2. In un'ottica di sistema quali sono gli attori chiave, pubblici e privati, con cui collaborate o avete collaborato per promuovere**

**processi di inclusione lavorativa? Come potrebbero essere rafforzate tali collaborazioni?**

Nel nostro caso il lavoro di sistema ha funzionato molto bene: il collocamento mirato ci ha indicato questa strada e ci ha guidati supportando i bisogni dell'azienda che successivamente sono stati pienamente colti da Naturcoop che ci ha implicati in un progetto le cui ricadute sono tangibili su tutta la comunità locale. Il lavoro in sinergia, nel mondo che viviamo oggi, è fondamentale sotto molteplici aspetti: viviamo realtà che sono frammentate, che spesso sono complicate dalla distanza come può succedere quando si ricorre al lavoro da remoto. Più c'è sinergia, comunicazione, collaborazione e più le cose si fanno in maniera efficiente per raggiungere gli obiettivi che ci si prefigge. Quello che a noi è piaciuto molto della convenzione è che rappresentava una *win win opportunity* per tutti gli enti coinvolti e, soprattutto, ci permetteva di valorizzare la nostra *social awareness* attraverso un servizio per la comunità. Infatti, siamo un'azienda multinazionale presente in tutto il mondo, cerchiamo di portare benefici nelle comunità locali dove operiamo e questo è stato effettivamente possibile anche grazie alla convenzione ex articolo 14.

**3. In che misura lo strumento previsto dalla convenzione ex art. 14 D.Lgs 276/03 riesce a raccordare le istanze delle imprese? Quali sono i motivi che incoraggiano o scoraggiano ad adottarlo? Quali sono i miglioramenti apportabili?**

Per noi è stata una esperienza vincente e lo dimostra il fatto che quando abbiamo dovuto assumere una seconda risorsa con disabilità abbiamo subito contattato Naturcoop per cercare un altro progetto a cui partecipare. Certamente l'abbiamo fatto per sopperire fin da subito alle difficoltà che avevamo nell'inserimento in azienda, ma abbiamo fatto nuovamente ricorso alla convenzione perché ci convinceva e ci interessava lo strumento in sé.

Attualmente credo che il limite dello strumento sia principalmente la conoscenza, nel senso che è ancora troppo poco diffuso. Io l'ho visto nella mia esperienza: dopo avere siglato l'accordo con Naturcoop e inserito la prima risorsa, ne ho parlato nella mia rete di conoscenze e nessuno sapeva dell'esistenza di questa possibilità. È fondamentale la promozione e la diffusione di informazioni sullo strumento nelle aziende per



permettere di conoscere questa possibilità, ma anche per approfondire l'applicabilità stessa del progetto; infatti, per le aziende è fondamentale conoscere l'attuazione pratica delle convenzioni ex articolo 14 per rendere più interessante lo strumento.

**4. Allo stato attuale, quali misure potrebbero favorire una nuova cultura del lavoro capace di valorizzare la produttività di tutte le persone per quello che possono dare, senza penalizzarle per le loro eventuali fragilità e vulnerabilità? In questa prospettiva, quali sono i criteri che permettono di valutare l'efficacia delle misure di sostegno all'inclusione?**

In un certo senso si tratta di un problema legato alla sostenibilità: l'azienda deve essere sostenibile e la forza lavoro rappresenta il costo maggiore per una impresa. Quindi far incontrare la produttività con le esigenze di ogni lavoratore è la sfida di qualsiasi azienda soprattutto al giorno d'oggi. Credo che questa problematica diventi ancora più rilevante nelle aziende piccole che devono attivarsi maggiormente per essere sostenibili se confrontate con le aziende di grandi dimensioni che hanno più strumenti per bilanciare i costi al loro interno. L'azienda piccola deve essere una macchina da guerra per stare in piedi; per questo motivo la convenzione rappresenta una risposta alla questione della sostenibilità e della produttività di ogni lavoratore.

Siamo in un'epoca dove l'azienda oltre ad offrire lavoro deve cercare di offrire benessere ai suoi dipendenti. La *Corporate Social Responsibility* è fondamentale per distinguersi e i lavoratori, soprattutto i giovani, attualmente preferiscono lavorare nelle aziende che offrono una *vision* e dei servizi di questo tipo. Ci si sta, in qualche modo, discostando dal mero elemento economico. Qui si inserisce l'investimento su strumenti come le convenzioni articolo 14 che permettono di restituire alla comunità un beneficio in modo innovativo, senza limitarsi a portare un vantaggio all'azienda, bensì moltiplicando e restituendo suddetto vantaggio al territorio.

## Intervista a Katia Forini

*Chief Financial Officer & Managing Director Roechling Industrial Italy S.r.l.*

Il Gruppo Röchling è un'azienda di ingegneria dei materiali plastici che opera attraverso tre divisioni principali: Industrial, Automotive e Medical. In Italia la Divisione Industrial è rappresentata da due unità produttive dislocate a Gozzano (NO) Venegono Inferiore (VA), che occupano oltre 100 persone.

### **1. Quante sono e che caratteristiche hanno le persone con disabilità inserite ad oggi nella vostra azienda e quante nell'ultimo anno rendicontato? Come si procede per ingaggiare una persona con disabilità (con convenzione/senza convenzione)?**

Il nostro approccio all'inserimento lavorativo di persone con disabilità negli anni è molto cambiato perché è difficile trovare personale nella nostra area. Tenendo a mente la questione della produttività ci siamo posti il problema di inserire persone che fossero in grado di contribuire allo sviluppo degli assetti organizzativi; sicuramente le difficoltà maggiori si sono presentate con il personale che ha disabilità intellettive, ma in generale quello che notiamo è che il personale che può essere integrato con maggiore semplicità è difficile da individuare e se lo troviamo dopo poco tempo va da un'altra parte perché trova un posto di lavoro più conveniente per lui. Abbiamo un obbligo di legge al quale ottemperare, ma occuparci in prima persona delle selezioni non era la prassi migliore poiché quello che ci mancava era, appunto, la *retention*.

Avevamo un'oggettiva difficoltà a ricoprire i posti riservati a persone con disabilità. Ci siamo mossi all'interno del nostro territorio e abbiamo ragionato in un'ottica di inclusione e non più solo di ricerca e selezione. Questo passaggio ci ha permesso di attivare rapporti con delle

cooperative sociali, in particolare con la cooperativa Il Ponte di Inverio, che vanta un metodo di intervento il cui obiettivo è formare e preparare al lavoro le persone che hanno delle fragilità e non solo delle disabilità. Ad esempio, persone che arrivano dall'estero e non conoscono bene la lingua oppure persone che si trovano disoccupate da molto tempo.

Con loro abbiamo attivato un progetto rivolto a una persona disabile con difficoltà psichiche che è stata formata presso le loro strutture e successivamente ha cominciato a visitare la nostra azienda ed è stato inserito da noi con un processo di tutoraggio. È stato un primo tentativo che abbiamo fatto in epoca Covid, con la difficoltà aggiunta delle varie restrizioni. Da lì è iniziata una collaborazione che ci ha portato a inserire questa risorsa con disabilità, ma anche altre figure con varie fragilità che, grazie al percorso in cooperativa sviluppano competenze che gli permettono di inserirsi e rimanere in azienda.

In provincia di Varese la sede ha una trentina di persone e lì abbiamo un'oggettiva difficoltà a trovare il percorso corretto per l'inclusione all'interno della nostra azienda. Regione Lombardia abbiamo valutato essere più avanti per quanto riguarda le convenzioni articolo 14. Quindi, abbiamo valutato il progetto della commessa affidando il servizio delle pulizie, che era l'unica commessa che potevamo identificare nella nostra attività, a una cooperativa – Cooperativa il Portico – che lavora con personale con disabilità.

Tramite Naturcoop abbiamo inoltre attivato un progetto completamente diverso che consideriamo quasi più una sponsorizzazione. Si tratta di un progetto che non possiamo fare al nostro interno e, per questo motivo, lo abbiamo sponsorizzato verso l'esterno. Dunque, da un'oggettiva difficoltà di reperire personale si è aperta l'opportunità di lavorare sul territorio in modo diverso, non è più all'interno del confine dell'azienda.

### **Quali misure bisognerebbe introdurre o potenziare per facilitare l'inclusione delle persone con disabilità nei contesti aziendali?**

Bisognerebbe incentivare la formazione perché quello che per noi è risultato vincente è stato il supporto ricevuto dalla cooperativa che si è occupata di formare il nostro personale. È stato bello perché abbiamo dato la possibilità alle persone, all'interno della nostra azienda, di avere un ruolo diverso e di responsabilizzarsi rispetto a queste tematiche.

Alcuni lavoratori sono stati adeguatamente formati per fare il tutor perché si tratta di personale che non necessariamente è pronto a lavorare con la disabilità. A questo scopo abbiamo valutato chi avesse maggiore sensibilità su questo tema e propensione ad affrontarlo, successivamente i lavoratori selezionati sono stati adeguatamente formati tramite un percorso congiunto tra la cooperativa e una società che si occupa di corsi di formazione. Si è trattato di un lavoro a più mani.

Si deve comprendere che non è sufficiente imporre un obbligo numerico all'azienda. Sarebbe utile, invece, dare più possibilità alle imprese per imparare come approcciarsi a questo tema. Inoltre, dal momento che non sempre c'è la possibilità in termini numerici di inserire personale all'interno del nostro organico, soprattutto su un'azienda multinazionale, senza una attenzione al tema degli sgravi fiscali, e quindi all'incentivazione all'azienda, diventa un processo economicamente non sostenibile. Per queste ragioni può essere interessante supportare e sponsorizzare progetti come quelli previsti dalle convenzioni ex articolo 14.

**2. In un'ottica di sistema quali sono gli attori chiave, pubblici e privati, con cui collaborate o avete collaborato per promuovere processi di inclusione lavorativa?**

Siamo arrivati alla collaborazione con la Cooperativa Il Ponte tramite Confindustria a cui abbiamo chiesto un supporto per capire quali alternative avessimo. Regione Lombardia invece propone un ottimo servizio da parte della direzione territoriale.

**3. In che misura lo strumento previsto dalla convenzione ex art. 14 D.Lgs 276/03 riesce a raccordare le istanze delle imprese? Quali sono i motivi che incoraggiano o scoraggiano ad adottarlo? Quali sono i miglioramenti apportabili?**

Nella nostra esperienza in Lombardia, al momento, non rintracciamo limiti poiché quello che abbiamo sperimentato è stato un sistema rodato ed efficace sia in termini burocratici sia in termini di raccordo con i referenti a seconda della nostra esigenza: in un caso avevamo bisogno di una commessa, in un altro caso l'esigenza riguardava una sponsorizzazione. Non lo abbiamo ancora testato su Regione Piemonte. Quindi, per

l'esperienza che abbiamo avuto al momento, non ho suggerimenti migliorativi perché è andata veramente bene sia la fase di identificazione dei bisogni e creazione di contatti di *networking* che la successiva fase operativa.

**4. Allo stato attuale, quali misure potrebbero favorire una nuova cultura del lavoro capace di valorizzare la produttività di tutte le persone per quello che possono dare, senza penalizzarle per le loro eventuali fragilità e vulnerabilità? In questa prospettiva, quali sono i criteri che permettono di valutare l'efficacia delle misure di sostegno all'inclusione?**

Io credo che le aziende non si debbano misurare esclusivamente sulla produttività. Lo abbiamo visto con l'introduzione degli ESG, con il concetto di sostenibilità. L'azienda si deve misurare sul contributo che dà all'interno del territorio, sul proprio contributo sociale. La nostra esperienza di valorizzazione e formazione di alcuni dipendenti che avevano una propensione a implicarsi in percorsi di tutoraggio con lavoratori con disabilità, ha portato un vantaggio in termini di *loyalty* e fidelizzazione verso l'azienda. Questi aspetti di clima organizzativo si possono misurare anche in termini di assenteismo: spesso ci sono figure non inserite correttamente, prese per fare numero utilizzando come unico criterio quello della produttività che non portano vantaggi all'azienda in termini di sviluppo organizzativo. Quindi, una misura possibile del benessere dentro l'organizzazione è la riduzione del tasso di assenteismo attraverso interventi in grado di far incontrare gli obiettivi dell'impresa con le capacità dell'azienda.

La possibilità di identificare mansioni all'interno dell'azienda dipende anche dal tipo di disabilità. Spesso si fa riferimento a un concetto molto generico, mentre nella realtà esistono varie tipologie di vulnerabilità che comportano altrettante necessità sul posto di lavoro. L'azienda può ragionare su queste esigenze, con un supporto – appunto – di una cooperativa, avendo la possibilità di darsi tempo per formarsi internamente e prepararsi ad accogliere nuovi lavoratori con disabilità quando, ad esempio, un'altra risorsa lascia il posto in azienda, ragionando in termini di sostenibilità dei progetti che vengono portati avanti.

Noi siamo un'azienda produttiva e spesso è complesso introdurre alcune tipologie di disabilità, ma c'è tutto il mondo dei servizi a noi collegati

come IT e *marketing*: dentro un'azienda delle nostre dimensioni, che magari non dispone di un *account* per il marketing, queste aree potrebbero essere individuate come future commesse. Spesso ci servirebbe un supporto più operativo lato IT, un supporto per quanto riguarda la comunicazione, tutte attività che possono essere svolte da remoto. Quindi, per lo sviluppo delle convenzioni articolo 14 un passaggio potrebbe essere indagare le esigenze delle aziende, soprattutto di medio-piccole dimensioni. Le esigenze ci sono e forse bisognerebbe partire da qui per esplorarle e creare delle commesse che rispondano ai bisogni delle aziende.

## **Intervista a Nicola De Tomasi**

*Officina Meccanica Aldo De Tomasi S.r.l.*

Aldo De Tomasi, cresciuto a stretto contatto con l'attività familiare di metalmeccanica aperta nel 1933 a Lonate Pozzolo, nel 1973 decise di avviare una società sotto il proprio nome. L'azienda negli anni si è specializzata nella fornitura di componenti in leghe d'alluminio, bronzo e ghisa utilizzati nella distribuzione di energia elettrica e nel settore motoristico.

### **1. Quante sono e che caratteristiche hanno le persone con disabilità inserite ad oggi nella vostra azienda e quante nell'ultimo anno rendicontato? Come si procede per ingaggiare una persona con disabilità (con convenzione/senza convenzione)?**

Nella nostra azienda abbiamo una persona che è con noi da circa 2 o 3 anni ossia dal momento in cui abbiamo superato i 14 dipendenti ed è subentrato l'obbligo di inserimento di persone con disabilità. Siamo un'azienda puramente manifatturiera, utilizziamo macchinari e ci poniamo su una classificazione di alto rischio; quindi, per le caratteristiche del nostro lavoro introdurre una persona con disabilità può essere una criticità.

La scelta è ricaduta subito su Naturcoop che ha fatto da tramite con la provincia di Varese, pioniera nell'introdurre un dialogo tra imprese e cooperative del territorio che si occupino di preparare e formare al lavoro le persone con disabilità. Abbiamo sposato subito l'iniziativa perché al nostro interno non avevamo una struttura che permettesse la creazione di uffici che favorissero l'accesso per le persone con problemi motori o con altre tipologie di disabilità e soprattutto non sapevamo come rapportarci a una persona con queste esigenze. Naturcoop ha fatto da tramite grazie

alla presenza di figure altamente qualificate che sanno gestire le problematiche delle persone con disabilità e sono capaci di prendere in carico sia l'aspetto lavorativo che quello umano. Sulla base delle capacità della persona, la cooperativa è capace di individuare il luogo e l'opportunità di lavoro più idonea.

### **Quali misure bisognerebbe introdurre o potenziare per facilitare l'inclusione delle persone con disabilità nei contesti aziendali?**

Le esigenze e le problematiche che possono avere le persone con disabilità sono varie quindi ci vuole una formazione per chi lavora con loro, sia dal punto di vista fisico sia dal punto di vista psicologo. Sul luogo di lavoro, inoltre, sarebbe fondamentale avere colleghi pronti ad offrire supporto e assistenza immediata nel caso in cui sorgano dubbi o incertezze riguardo al proprio compito, garantendo che nessuno si senta mai isolato o abbandonato.

Il problema dentro un'azienda manifatturiera è che, per questioni logistiche e di sicurezza, le persone non possono lavorare fianco a fianco. In questi casi una possibilità di lavoro per le cooperative è tutta l'area di *backoffice* legata ai processi di certificazione di qualità, sempre più richiesti nel mercato del lavoro. Questi processi sono un costo per le aziende e se si trovasse il modo per proporre servizi condivisi entro una rete di aziende, si giungerebbe a uno scenario di costo distribuito che porterebbe alla crescita di tutto il territorio.

La progettazione di servizi di questo tipo non dovrebbe rivolgersi esclusivamente alle persone con disabilità, ma a tutti i lavoratori che si trovano in una condizione di vulnerabilità. Pensiamo ai lavoratori prossimi al pensionamento: sono risorse preziose per le aziende che potrebbero insegnare ai giovani tutto quello che riguarda la qualità dei processi, l'aspetto tecnico, il *know how* che hanno acquisito negli anni. I giovani, grazie alla formazione ricevuta, potrebbero collaborare con le aziende conoscendo in profondità il loro funzionamento.

Questi lavoratori sono le persone che hanno vissuto la storia della produttività e della produzione in Italia e da noi tanti settori stanno morendo proprio perché non è stato curato attentamente il passaggio generazionale. Abbiamo tante persone che possono trasmettere tutto ciò che sanno, invece si perdono e anche quando è presente un affiancamento tra



giovani in entrata e lavoratori in uscita, solitamente si realizza in un rapporto uno a uno e solo negli ultimi mesi prima del pensionamento.

**2. In che misura lo strumento previsto dalla convenzione ex art. 14 D.Lgs 276/03 riesce a raccordare le istanze delle imprese? Quali sono i motivi che incoraggiano o scoraggiano ad adottarlo? Quali sono i miglioramenti apportabili?**

Per la tipologia di azienda che abbiamo non possiamo appaltare all'esterno perché dobbiamo avere il controllo al 100% dei nostri processi; questo per noi era un ostacolo. Naturcoop ha superato questo limite anche perché hanno gli strumenti per individuare una persona che ha voglia di lavorare e in base alle sue capacità le insegnano un mestiere. Nel nostro caso si è trattato di adoperarsi per formare un ragazzo a realizzare attività di manutenzione del verde. Hanno affiancato la persona a un *team* di professionisti che lo hanno preparato dandogli gli strumenti per integrarsi attraverso l'attività lavorativa.

Come ricordavo prima, attualmente le aziende hanno esigenze importanti rispetto ai processi di certificazione dei loro prodotti. Se si riuscissero a sviluppare servizi su questo segmento degli assetti organizzativi sarebbe un vantaggio per tutta la comunità. C'è molta manualistica e documenti tecnici che possono accompagnare il lavoro di *back office*, ma nella mia esperienza le aziende non hanno delle linee guida o un *team* di persone che le possono supportare, soprattutto quando ci si confronta con l'estero: non hanno persone che le supportano nelle traduzioni, non hanno persone che le supportano nelle telefonate tecniche in inglese. Noi vediamo che c'è sempre un gap perché la legge dice: "tu devi", poi sta all'azienda capire come affrontare il problema. Per questo motivo studiare dei servizi da attivare in questo ambito sarebbe una scelta vincente per le cooperative.

## Intervista a MedicAir

MedicAirGroup è un importante punto di riferimento nei servizi sanitari assistenziali e nello sviluppo di tecnologie legate ai gas per migliorare la qualità della vita. A questo scopo offre soluzioni in ambito medico, alimentare e industriale, grazie al personale altamente specializzato e alle tecnologie all'avanguardia. Con 24 unità operative in Italia e in Svizzera, MedicAirGroup è una delle principali realtà industriali a livello nazionale.

**1. Quante sono e che caratteristiche hanno le persone con disabilità inserite ad oggi nella vostra azienda e quante nell'ultimo anno rendicontato? Come si procede per ingaggiare una persona con disabilità (con convenzione/senza convenzione)? Quali misure bisognerebbe introdurre o potenziare per facilitare l'inclusione delle persone con disabilità nei contesti aziendali?**

All'interno delle aziende del gruppo MedicAir lavorano 10 persone con disabilità, a cui si aggiungono le 4 che collaborano con noi nel contesto della nostra partnership con Naturcoop, il cui obiettivo è proprio quello di prendersi cura dell'ambiente e valorizzare l'inclusione sociale delle fasce della popolazione più fragili. Per ingaggiare questi colleghi, abbiamo deciso di ricorrere alla convenzione quando la ricerca di personale qualificato si è rivelata particolarmente difficoltosa e onerosa in termini di tempo: la convenzione, visto che allunga il termine per l'inserimento, ci ha consentito e ci consente di proseguire con le ricerche fino al momento in cui troviamo il professionista migliore per rispondere alle nostre esigenze. Certamente, se venissero promossi dei percorsi di inserimento e/o avviamento al lavoro ben strutturati sarebbe più semplice includere un numero di persone con disabilità superiore all'interno dei contesti aziendali. Questi percorsi, per funzionare al meglio, dovrebbero

contare sul supporto di figure professionali specializzate nella gestione della disabilità, in modo da riuscire a formare al meglio tutti gli attori aziendali coinvolti nell'onboarding e nell'intero ciclo di vita lavorativo del lavoratore o della lavoratrice con disabilità, soprattutto in termini di soft skill.

**2. In un'ottica di sistema quali sono gli attori chiave, pubblici e privati, con cui collaborate o avete collaborato per promuovere processi di inclusione lavorativa? Come potrebbero essere rafforzate tali collaborazioni?**

Nella promozione di processi di inclusione lavorativa gli attori chiave con i quali collaboriamo attivamente sono le agenzie per il lavoro che si occupano di ricerca e selezione e il collocamento mirato disabili, per procedere all'attivazione di convenzioni. La stretta cooperazione con tali attori è fondamentale per attivare convenzioni efficaci e per garantire inserimenti lavorativi di successo. Per riuscire a rafforzare ulteriormente queste collaborazioni, sarebbe auspicabile diffondere in modo più ampio le opportunità offerte alle imprese per gli inserimenti in ottica di inclusione; inoltre, un più ampio coinvolgimento delle aziende private in tutte le iniziative inerenti promosse dagli enti pubblici potrebbe facilitare ulteriormente il processo. Un dialogo aperto e una condivisione continua di informazioni e risorse tra attori pubblici e privati potrebbero costituire la base per agevolare e potenziare i processi di inclusione sul fronte lavorativo.

**3. In che misura lo strumento previsto dalla convenzione ex art. 14 D.Lgs 276/03 riesce a raccordare le istanze delle imprese? Quali sono i motivi che incoraggiano o scoraggiano ad adottarlo? Quali sono i miglioramenti apportabili?**

Lo strumento previsto dalla convenzione dà la possibilità di inserire persone con disabilità in contesti dove ve ne sono già, coordinate e supportate da personale qualificato. Questa disposizione favorisce l'integrazione in contesti lavorativi strutturati, con supporto da personale esperto, perché il contesto rimane, quindi, più protetto: da qui l'opportunità di inserire persone con disabilità molto importanti che difficilmente

potrebbero trovare inserimento in contesti senza figure professionali preposte e formate. Questo punto di forza incoraggia le aziende a utilizzare la convenzione ex art. 14, che si conferma uno strumento significativo per coniugare le esigenze generali delle imprese e i loro obiettivi di inclusione lavorativa. Per riuscire ad arrivare a risultati ancora migliori sarebbe comunque utile prevedere un ampliamento delle quote di inserimento.

**4. Allo stato attuale, quali misure potrebbero favorire una nuova cultura del lavoro capace di valorizzare la produttività di tutte le persone per quello che possono dare, senza penalizzarle per le loro eventuali fragilità e vulnerabilità? In questa prospettiva, quali sono i criteri che permettono di valutare l'efficacia delle misure di sostegno all'inclusione?**

Per promuovere una cultura del lavoro inclusiva e produttiva, è essenziale adottare una serie di misure strategiche, che non possono non passare dalla formazione. Del personale qualificato e preparato nella gestione della diversità potrebbe occuparsi di fornire tutti gli strumenti necessari agli HR e ai responsabili di linea, oltre che eventualmente ai diretti responsabili delle risorse inserite, in modo che possano affrontare i loro bias inconsci e sviluppare tutta una serie di skill per un'inclusione sempre più concreta e capillare. La promozione di una cultura inclusiva, con il coinvolgimento di esperti esterni, completa il quadro. Si potrebbe poi valutare se queste politiche si sono dimostrate efficaci monitorando il tasso di abbandono aziendale e raccogliendo i feedback di tutte le professionalità coinvolte.

## **Intervista a Paola Antonicelli e Andrea Cremonesi**

*Regione Lombardia*

Il ciclo d'interviste a testimoni-chiave si conclude con il colloquio accordato dalla dr.ssa Paola Antonicelli e dal dr. Andrea Cremonesi, rispettivamente dirigente e quadro che da anni si occupano in Regione Lombardia di misure per l'integrazione lavorativa di persone con disabilità.

### **1. Quali sono le misure su cui Regione Lombardia sta attualmente investendo per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone più vulnerabili? Quali obiettivi si desidera perseguire e quali gli ostacoli da superare?**

A. C. – Da sempre Regione Lombardia realizza e sostiene politiche per il lavoro finalizzate alla promozione di una rete integrata di servizi per l'accompagnamento e il supporto della persona con disabilità al fine di consentirne l'accesso, la permanenza e la qualificazione dell'occupazione. Nel corso della XI legislatura sono state promosse e sostenute iniziative di empowerment del lavoro per le persone con disabilità psichica e intellettuale in sinergia con policy rivolte a valorizzare iniziative e strategie imprenditoriali, con l'obiettivo di fondo di ampliare la platea dei datori di lavoro disposti a creare ambienti di lavoro inclusivi, anche a prescindere dall'obbligo normativo. L'apertura di dote impresa collocamento mirato alle aziende di ogni tipologia e dimensione (con la sola eccezione di quelle agricole, per vincoli di derivazione comunitaria) va in questa direzione. E incentivando non solo le assunzioni ma anche i tirocini extracurricolari, si è rivelata una misura complementare rispetto alle politiche attive del lavoro finanziate ai Servizi accreditati per il lavoro pubblici e privati mediante dote unica lavoro disabilità.

L'importanza data alle misure rivolte alle imprese nascono dalla consapevolezza che l'inserimento lavorativo delle persone disabili si realizza tanto con il sostegno del lato dell'offerta che della domanda, le imprese devono essere al centro delle politiche di sostegno del lavoro in un continuo dialogo e ascolto delle loro esigenze così come avviene per le persone che cercano lavoro.

P. A. – Il costante monitoraggio qualitativo delle iniziative finanziate e le interlocuzioni con i diversi stakeholders hanno consentito di far emergere alcune buone pratiche d'inclusione lavorativa realizzate dalle Province e dalla Città metropolitana. Regione Lombardia intende valorizzare tali esperienze, in particolare quelle che hanno dimostrato di realizzare – al di là della mera applicazione degli obblighi della legge 68/99 – modelli e logiche innovative di collaborazione fra mondo imprenditoriale e sistema dei servizi per l'impiego, attraverso sia la nascita di nuove imprese inclusive, sia la valorizzazione di quei datori di lavoro di piccole dimensioni disposti ed interessati ad aprire le porte delle proprie imprese anche a persone vulnerabili, generando così un effetto moltiplicativo delle opportunità d'impiego disponibili per gli iscritti alle liste provinciali di collocamento mirato.

Il principale ostacolo ad una effettiva diffusione capillare delle vacancy a misura di persone con disabilità è sicuramente rappresentato dalla propensione del mondo produttivo lombardo ad ottemperare agli obblighi della legge 68/99 ricorrendo molto all'istituto dell'esonero che finisce per sovradimensionare il Fondo regionale disabili rispetto alle nostre capacità di spesa.

**2. In un'ottica di sistema quali sono gli attori chiave, pubblici e privati, coinvolti nelle politiche d'inclusione socioeconomica e quali fattori potrebbero favorire le relazioni strategiche fra di essi? Pensate vi siano degli esempi di buone prassi in tal senso? Se sì, quali? Quali risultati hanno ottenuto tali esperienze "di rete" in termini di miglioramento dell'attività degli attori coinvolti e del servizio reso agli utenti? Quali sono le eventuali criticità da superare?**

A. C. – Sin dal 2017 Regione Lombardia finanzia azioni di rete per il lavoro di persone con disabilità medio-grave: si tratta di reti territoriali

composte da una pluralità di attori che vanno dal Collocamento mirato provinciale, presenza obbligatoria del partenariato insieme ai locali Servizi socio-sanitari, sino ad organizzazioni del Terzo Settore, Servizi al lavoro accreditati (o semplicemente autorizzati a livello nazionale), Istituzioni scolastiche e formative, nonché Enti locali e parti sociali in ruoli di regia, imprese; dalla loro sinergia si creano le condizioni a livello territoriale sub-provinciale per favorire l'integrazione lavorativa delle persone disabili non immediatamente collocabili, che necessitano di un sostegno intenso nel percorso lungo del loro inserimento in ambito lavorativo. In aggiunta ai servizi finalizzati all'inserimento occupazionale della persona con disabilità (ad es. servizi di formazione, coaching, scouting, tutoraggio e sostegno specialistico, tirocinio), i progetti di rete possono presentare ulteriori servizi quali la remunerazione degli interventi di supporto socio-sanitario, le indennità di partecipazione e il rimborso delle spese vive sostenute dai destinatari dell'azione, nonché il finanziamento delle attività di gestione dei progetti e di mantenimento della rete.

P. A. – Sono sicuramente frutto del lavoro di rete e delle dinamiche cooperative innescate fra i principali attori che si occupano di disabilità nei diversi territori in cui si articola la nostra regione, alcune buone prassi sperimentali lombarde d'inclusione lavorativa di persone disabili meritevoli secondo noi di essere attenzionate: il tirocinio di adozione lavorativa di Lecco, la convenzione art. 14 di marketing sociale di Varese e l'azione di sistema per l'accompagnamento al lavoro di giovani con disabilità psico-relazionale sperimentata in area metropolitana milanese e già replicata in diverse altre Province (Bergamo, Monza, Lecco e Sondrio). All'analisi di queste tre buone prassi è dedicato un nostro documento intitolato "Iniziativa strategiche per lo sviluppo delle politiche del lavoro rivolte alle persone con disabilità" – che l'Assessore Simona Tironi ha ufficializzato quest'anno come comunicazione alla Giunta regionale, prefiggendosi di stimolare un'iniziativa del Consiglio regionale lombardo volta a dare il proprio contributo all'aggiornamento in corso d'opera della cornice normativa nazionale dedicata al delicato tema della disabilità. Lo proponiamo come appendice a questo e-book, sottolineando qui solo come le tre buone prassi presentate in questo documento hanno come minimo comune denominatore proprio logiche di "lavoro di rete" fra Istituzioni pubbliche, aziende soggette agli obblighi della legge 68/99, aziende non sottoposte a tali obblighi assunzionali, cooperative sociali, nonché servizi accreditati al lavoro e alla formazione.

**3. A vent'anni dalla loro introduzione, a vostro avviso, le convenzioni ex art. 14 sono adeguatamente utilizzate / valorizzate? Quale rapporto strutturale si potrebbe instaurare fra le convenzioni ex art. 14 e il sistema dotale regionale e provinciale? Si potrebbe costruire una filiera? Ad oggi l'applicazione dell'art. 14 è molto differenziata fra le Province lombarde: come si potrebbe garantire una valorizzazione più omogenea (in termini di diffusione, interpretazione e prassi) di questo strumento a livello regionale?**

A. C. – In Lombardia tutte le Province adottarono convenzioni quadro territoriali ex art. 14 del D.lgs. 276/03 all'indomani dell'entrata in vigore di tale cornice giuridica nazionale ma la loro diffusione sul territorio regionale si è sviluppata negli anni in modo disomogeneo dal punto di vista "normativo" e a "velocità differenziata" da una Provincia all'altra. Da qui la scelta fatta nel 2019 da Regione Lombardia con la DGR 2460 di imprimere un rinnovato impulso al ricorso a questo strumento di mediazione all'inserimento lavorativo di disabili deboli, con l'intento anche nel contempo di accorciare le distanze createsi fra un territorio provinciale e l'altro, sia dal punto di vista dei contenuti di dettaglio dei dispositivi convenzionali vigenti, sia rispetto all'entità dell'utilizzo dello strumento, assai più diffuso in alcune aree della Regione che in altre.

A distanza di tre anni dall'approvazione della DGR 2460/2019 abbiamo effettuato un monitoraggio non solo quantitativo ma anche qualitativo dell'attuazione da parte delle Province lombarde di questa delibera regionale che pubblichiamo all'attenzione dei lettori di questo e-book come appendice al testo. Da tale documento si evince come il processo di graduale convergenza fra quasi tutte le Province nel ricorso all'art. 14 è stato innescato dall'atto di indirizzo regionale del 2019, anche se riconosciamo che una storia ventennale fatta di diverse "varianti" provinciali ha bisogno per essere superata di un respiro temporale più ampio di un triennio e maggiore scambio interprovinciale di buone prassi d'attuazione fra funzionari dei Collocamenti mirati, cooperative sociali ed aziende in obbligo ai sensi della l. 68/99.

P. A. – Ci tengo anzitutto a sottolineare che una delle tre buone prassi lombarde che abbiamo individuato quest'anno come "leva" di rilancio di



iniziative strategiche per lo sviluppo delle politiche del lavoro rivolte alle persone con disabilità è proprio una originale esperienza di art. 14 sperimentata a Varese e già replicata in collaborazione interprovinciale fra Milano e Varese, nelle quali le aziende committenti hanno affidato alle cooperative / imprese sociali ingaggiate mediante convenzione art. 14 servizi d'interesse generale in una logica di marketing sociale, anziché lavori strettamente connessi al ciclo produttivo aziendale. Se abbiamo selezionato con lungimiranza la buona prassi che proponiamo di emulare, l'attuazione dell'art. 14 del D.lgs. 276/03 dovrebbe registrare in Lombardia nei prossimi anni uno sviluppo in termini esponenziali.

Al conseguimento di questo scopo potrebbe concorrere sicuramente anche la promozione di un rapporto strutturale fra il sistema dotale di finanziamento pubblico e i contratti di lavoro instaurati nell'ambito delle convenzioni art. 14, non solo per il tramite dell'asse I di dote impresa collocamento mirato ma anche attraverso dote lavoro disabilità. Non casualmente nello schema di convenzione quadro regionale che abbiamo proposto alle Province con la DGR 2460/2019 abbiamo esplicitamente contemplato la seguente previsione programmatica: “per i lavoratori assunti con disabilità psichica/intellettiva e con disabilità sensoriale (...) il Collocamento mirato potrà valutare la possibilità di un tutor esterno alla cooperativa, individuato nell'ambito di un soggetto che abbia requisiti specialistici con riferimento alle specifiche necessità del lavoratore, o di eventuali altri supporti specifici al tipo di disabilità al fine di sostenere le fasi di inserimento, con riferimento ai colloqui di lavoro e alla formazione post assunzione. In tali casi la convenzione definisce la quota dei costi relativi al tutoraggio e ai supporti specifici a carico della commessa e la quota eventuale coperta da finanziamento pubblico”.

- 4. Allo stato attuale, quali misure potrebbero favorire una nuova cultura del lavoro capace di valorizzare la produttività di tutte le persone per quello che possono dare, senza penalizzarle per le loro eventuali fragilità e vulnerabilità? In questa prospettiva, quali sono i criteri che permettono di valutare l'efficacia delle misure di sostegno all'inclusione? Quali sono gli attori e le figure professionali coinvolte nell'accompagnamento dei percorsi di inserimento lavorativo di soggetti vulnerabili? Quali evoluzioni si possono immaginare in futuro circa l'affermazione e la**

**formalizzazione di nuove figure, come ad esempio quella del disability/diversity manager, a livello sia pubblico che privato?**

A. C. – In Lombardia abbiamo commissionato lo scorso anno ad Unioncamere un’azione di sistema che prevede la definizione di un modello di lavoro inclusivo certificabile nelle imprese lombarde, ispirato a quanto già realizzato a livello nazionale per la parità di genere, sulla base della norma ISO UNI 30145 e della vigente legislatura in tema di disabilità. A partire da questi riferimenti e degli ulteriori contenuti che verranno proposti dagli stakeholder coinvolti, verrà definita una Prassi di Riferimento compatibile con le logiche aziendali e a tendere certificabile che, con il supporto di UNI (Ente italiano di normazione), sarà sottoposta a validazione con la sperimentazione presso imprese lombarde di varie dimensioni. In parallelo saranno definiti appositi materiali e percorsi formativi per avvicinare le imprese – in particolare le MPMI – ai relativi temi. Sulla base del modello e della sperimentazione avviata sarà approvato un bando per incentivi alle imprese finalizzato all’implementazione dei principi di inclusione della disabilità rivolti a tutte le imprese lombarde, finanziato da Regione Lombardia.

Il primo output ufficiale della fase preliminare dei lavori previsti da questa azione di sistema da poco conclusi non è ancora disponibile ma stiamo tracciando il sentiero che dovrebbe condurci ad identificare i criteri che definiscono una “impresa inclusiva”, meritevole in quanto tale d’incentivi regionali ad hoc.

P. A. – In Lombardia sin dal 2018 abbiamo introdotto nel nostro Quadro regionale degli standard professionali il disability manager, le migliori Università milanesi hanno attivato percorsi formativi per forgiare questa figura professionale e non poche grandi aziende pubbliche e private lombarde più sensibili al rispetto non solo formale (mediante l’istituto dell’esonero) ma anche sostanziale degli impegni assunzionali di lavoratori con disabilità previsti dalla legge 68/99 – così come molteplici realtà operanti nel ricco Terzo Settore della nostra regione, a cominciare dalla cooperazione sociale di tipo B – si sono dotate nella gestione del personale di disability manager.

Ne sono rimaste prive le numerosissime imprese lombarde di più piccole dimensioni che non possono permettersi di dotarsi di una figura professionale aziendale dedicata ad occuparsi in via esclusiva dell’inclusione lavorativa di persone vulnerabili. Per ovviare a questo limite – connesso

alla composizione prevalente del tessuto produttivo della nostra regione – abbiamo introdotto nei Servizi provinciali di collocamento mirato la figura professionale dei promoter 68, prima in via sperimentale e poi in forma strutturale a seguito del potenziamento dei Centri pubblici per l’impiego gestiti in Lombardia dalle Province: grazie a queste figure professionali le imprese – a cominciare da quelle di prima e seconda fascia – vengono sensibilizzate al rispetto della legge 68/99 con un approccio promozionale volto a valorizzare e ad anteporre l’opportunità rappresentata dall’inserimento lavorativo di una persona con disabilità rispetto all’obbligatorietà della sua assunzione in una logica para-ispettiva.